



## **El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009\***

ÁNGEL DE LA FUENTE

*Instituto de Análisis Económico (CSIC)*

*Recibido: Julio, 2009*

*Aceptado: Abril, 2010*

### **Resumen**

Las comunidades autónomas y el Gobierno central han alcanzado recientemente un acuerdo para la reforma del sistema de financiación regional. En el presente trabajo se describe el funcionamiento del nuevo sistema y se ofrece una estimación tentativa de sus resultados financieros en su año base efectivo de 2009. También se realiza una valoración crítica de su diseño y de sus implicaciones para la distribución de los recursos públicos entre territorios.

*Palabras clave:* financiación autonómica.

*Clasificación JEL:* H71, H77

### **1. Introducción**

Tras un largo y tenso proceso de negociación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó en julio de 2009 un nuevo Acuerdo de financiación para las comunidades autónomas de régimen común (CPFF, 2009). Se iniciaba así un proceso de reforma que culminaría en diciembre del mismo año con la aprobación de una nueva ley de financiación regional (ley 22/2009, BOE, 2009a) y con la reforma de la LOFCA (ley orgánica 3/2009, BOE 2009b).

Tanto el Acuerdo como la nueva Ley que lo desarrolla en algunos puntos y le da forma legal son documentos de difícil lectura. En ellos se dibuja un sistema complejo que mantie-

---

\* Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Fundación Caixa Galicia. Agradezco también la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2008-04837ECON y los comentarios y sugerencias de Luis González-Calvet, Antoni Zabalza, Manuel Sarachaga, Rafael Doménech, Luis Ángel Hierro y tres evaluadores anónimos de esta Revista.

ne elementos importantes de su antecesor pero introduce también novedades de calado y que no siempre funciona como podría parecer a primera vista. Sorprendentemente, además, ninguno de los textos citados ha ido acompañado de estimaciones oficiales de los resultados del nuevo sistema, lo que se ha traducido en una considerable incertidumbre sobre las implicaciones financieras de la nueva norma.

En este contexto, el presente trabajo persigue un doble objetivo. Por un lado, se intenta clarificar el funcionamiento del nuevo modelo de financiación regional, ofreciendo una descripción sistemática del mismo y una primera estimación de sus resultados financieros. Por otro, se realiza también una valoración crítica del nuevo sistema y se identifican algunos aspectos del mismo que podrían ser problemáticos. La parte normativa del trabajo se centra fundamentalmente en cuestiones que tienen que ver con la equidad del nuevo reparto territorial de los recursos públicos y con la durabilidad del nuevo Acuerdo, dejando de lado otros temas importantes tales como el reparto de figuras y competencias tributarias entre administraciones y las posibles implicaciones del mismo para la eficiencia de un sistema descentralizado de financiación de las administraciones públicas.

El núcleo del trabajo se divide en tres grandes bloques o secciones. En la sección 2 se destacan las principales novedades que introduce la Ley de financiación recientemente aprobada y se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del sistema y una primera valoración de su diseño. En la sección 3 se analizan en detalle algunos de los elementos más novedosos y/o complejos del nuevo modelo. En este bloque se describe la aportación adicional del Estado al sistema de financiación regional y los criterios que se utilizan para su reparto y se analizan y valoran los nuevos Fondos de Garantía y de Convergencia Regional.

Seguidamente, en la sección 4 se ofrece una primera estimación de los resultados del nuevo modelo en su año base efectivo de 2009 y se compara la nueva asignación de recursos con la observada en 2007 y con la que se habría obtenido en el propio 2009 de haberse mantenido el sistema anterior. Finalmente, la sección 5 concluye. El trabajo se complementa con una serie de Anexos (de la Fuente, 2010, disponibles en <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/819.10.html>) en los que se presentan los detalles de las estimaciones de diversas magnitudes del sistema y las fuentes de información utilizadas.<sup>1</sup>

## **2. El nuevo modelo de financiación: una visión de conjunto**

Dada la complejidad del nuevo sistema de financiación, resulta conveniente comenzar esbozando un “mapa” del mismo que permita al lector hacerse una idea de conjunto de su funcionamiento antes de pasar a discutir los detalles de sus elementos. Esta tarea preliminar se aborda en la presente sección en dos etapas. En primer lugar, se discuten brevemente las principales novedades que la nueva ley introduce en relación con su antecesora. Seguidamente, se presenta una descripción formal del funcionamiento del modelo y una valoración preliminar de su diseño.<sup>2</sup>

## 2.1. Principales novedades del nuevo sistema de financiación

La nueva ley de financiación regional (BOE, 2009a, de aquí en adelante, la Ley) introduce algunas novedades importantes en relación con su antecesora (BOE, 2001). Una de ellas es un incremento significativo en el peso de las cesiones tributarias en relación a las transferencias estatales como fuente de financiación regional, que viene acompañado de un aumento de las competencias de las comunidades autónomas para regular algunos aspectos de ciertos tributos cedidos. El Acuerdo también aumenta de forma significativa el volumen total de recursos del sistema y modifica los vehículos y los criterios que se utilizan para repartirlos entre territorios. La principal novedad en este sentido es la creación de tres nuevos Fondos que, junto con un Fondo de Suficiencia que conserva su estructura actual, canalizarán transferencias estatales hacia las comunidades autónomas y redistribuirán ingresos tributarios entre ellas.

El más importante de los nuevos Fondos es el llamado Fondo de Garantía (de Servicios Públicos Fundamentales). Este Fondo se nutrirá con un 75% de los ingresos tributarios teóricos de las comunidades autónomas y con una aportación adicional del Estado. Sumando ambas partidas, el Fondo de Garantía (FG) absorberá en torno al 73% de los recursos totales del sistema, que se repartirán año a año entre las autonomías en proporción a sus necesidades estimadas de gasto. Los recursos derivados del FG y del 25% de los ingresos tributarios autonómicos que no se integran en el mismo se complementan a través de un Fondo de Suficiencia (Global) similar al ya existente y de dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica que se financiarán con recursos del Estado. Como en el sistema actual, el importe del Fondo de Suficiencia se fija de forma que la financiación de cada región en el año base (antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia) coincida con una cantidad pactada que en ningún caso puede ser inferior a la que habría resultado de la aplicación del sistema anterior. Finalmente, los Fondos de Convergencia sirven para introducir algunos retoques finales en la distribución de recursos. Su objetivo declarado es el de promover la convergencia entre comunidades autónomas en términos de renta per cápita y de financiación por habitante ajustado (por los costes relativos de provisión de los servicios públicos). La primera tarea se encomienda al llamado Fondo de Cooperación y la segunda al Fondo de Competitividad.

### *Mayor participación autonómica en los grandes tributos estatales*

El nuevo Acuerdo supone un incremento significativo en las participaciones regionales en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. El porcentaje de estos impuestos que se cede a las comunidades autónomas se incrementa desde el 33% y 35% respectivamente hasta el 50% en el caso de los dos primeros tributos y desde el 40% hasta el 58% en el del tercero. Con datos de 2009, el incremento de los porcentajes de cesión supone para las comunidades autónomas unos ingresos adicionales del orden de 20.000 millones de euros que se compensan, en principio, con una reducción equivalente de las transferencias estatales del Fondo de Suficiencia. El objetivo de este punto del Acuerdo no es, por tanto, el de incrementar los ingresos totales de las autonomías (lo que también se hace, pero por otras vías), sino el de aumentar el peso relativo de los ingresos tributarios en sus presupuestos. De esta forma, se pre-

tende que las administraciones regionales se financien en mayor medida que hasta el momento a través de un instrumento que les ofrece un mayor margen de maniobra que las transferencias estatales para modular sus ingresos al alza o a la baja. También se persigue que el coste de las administraciones regionales sea más transparente para los ciudadanos, lo que debería contribuir a una mejor rendición de cuentas por parte de tales administraciones.

### *Más recursos para las comunidades autónomas*

El nuevo Acuerdo también supone un aumento importante (en torno al 13%) en el volumen total de financiación regional. Los recursos adicionales que la Hacienda central inyectará en el sistema a través de los nuevos Fondos de Convergencia y de otras aportaciones que se integrarán en el Fondo de Garantía ascenderán a algo más de 11.000 millones de euros que se incorporarán al sistema de una forma gradual entre 2009 y 2012.

### *Un mecanismo dinámico de reparto que permite compartir riesgos*

Una de las principales novedades del nuevo modelo es la creación del Fondo de Garantía (FG). Como hemos visto, las comunidades autónomas aportarán el 75% de sus ingresos tributarios a una cesta común que se distribuirá año a año en proporción a la *población ajustada* de cada región. Esta última variable se calcula ponderando la población real de cada comunidad autónoma por una estimación del coste relativo por habitante de ofrecer en la misma un paquete estándar de servicios públicos común a todas ellas-- esto es, por las *necesidades relativas de gasto* por habitante de cada región.

Una mejora significativa en relación con el sistema anterior es que la fórmula de reparto del FG se aplicará año a año con los valores actualizados de las variables de reparto y no una única vez en el momento en el que se pone en marcha el sistema. Se introduce así en el modelo un mecanismo que permite ir adaptando la financiación a posibles cambios en las circunstancias regionales. El nuevo Fondo funciona como un mecanismo de seguro que permite a las comunidades autónomas compartir los riesgos derivados de la evolución de sus ingresos tributarios, de su población y de su estructura demográfica, deshaciéndose en efecto del 75% de cualquier *shock* idiosincrático que pueda afectar al comportamiento diferencial de estas variables en relación con el promedio nacional. Un matiz importante es que, como veremos enseguida, la restricción inicial del modelo hace que el FG termine aplicándose sólo de una forma incremental, pero en cualquier caso es cierto que su introducción reduce considerablemente la incertidumbre existente sobre la evolución futura de la financiación por unidad de necesidad.

### *Nivelación parcial*

Otra novedad importante en lo que respecta a la aplicación de la fórmula de reparto es que ésta ya no se utiliza para distribuir el conjunto de los recursos del sistema sino única-

mente la dotación del FG, que como hemos visto supone algo menos del 75% del total. La parte de los ingresos tributarios autonómicos que no se integra en este Fondo no se reparte con criterios de necesidad sino de capacidad fiscal (cada uno se queda con lo que recauda), y también escapan al menos parcialmente a la lógica igualitaria del FG las transferencias estatales ligadas al Fondo de Suficiencia y a los Fondos de Convergencia.

El nuevo Acuerdo, por tanto, abandona la filosofía de nivelación total que había inspirado a sus predecesores y opta explícitamente por un mecanismo de *nivelación parcial*, renunciando así al objetivo de asegurar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos. Como veremos más adelante, la restricción inicial del sistema termina haciendo de las suyas también en relación con la nivelación parcial, de forma que ésta se aplica sólo en el margen y acaba funcionando justo al revés de lo que uno esperaría. Pero aún así, el abandono del principio de nivelación total supone un notable cambio en la filosofía del sistema que, en mi opinión, no va precisamente en la dirección correcta.

### *Un punto de partida incierto*

Un aspecto chocante del reciente Acuerdo tiene que ver con el año elegido para la puesta en marcha del nuevo modelo, que es lo que se suele denominar su *año base*. La práctica habitual hasta el momento había sido la de tomar como año base un ejercicio ya pasado para el que se disponía en el momento del acuerdo de toda la información necesaria sobre las variables del nuevo sistema. En esta ocasión, sin embargo, se ha optado por un procedimiento diferente. Aunque tanto el Acuerdo como la nueva Ley afirman explícitamente que el año base del nuevo modelo será 2007, de la lectura de ambos textos se desprende que el año base efectivo será en realidad 2009. En particular, ambos documentos exigen un recálculo completo de los elementos del sistema en 2009, incluyendo una cláusula de *statu quo* que se aplicará partiendo de los resultados del modelo anterior en ese año para fijar la financiación definitiva de cada región en el mismo sin referencia alguna a años anteriores. El procedimiento elegido implica que los cálculos que la Ley exige para 2007 terminan no teniendo ninguna incidencia práctica e introduce en el sistema un elemento innecesario de incertidumbre precisamente en un período de considerable turbulencia. En particular, los valores iniciales de los elementos del nuevo modelo, que a su vez condicionan toda la senda futura de ingresos regionales, son magnitudes inciertas que no se conocerán con exactitud hasta que se practique en verano de 2011 la liquidación del sistema correspondiente a 2009.

## **2.2. ¿Cómo se determina la financiación?**

La nueva ley de financiación regional establece un modelo complejo cuyos resultados serán fruto de la interacción de numerosos Fondos que se reparten con criterios muy diversos y de una restricción inicial que tiende a preservar el *statu quo*. En este apartado se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del nuevo modelo, dejando para la próxima sección un análisis más detallado de algunos de los elementos más complejos o novedosos del mismo.

Antes de entrar en detalles, resulta necesario introducir una distinción entre la *recaudación real* de los tributos cedidos a las comunidades autónomas y la *recaudación normativa* o teórica de los mismos. Esta última magnitud, que es la que se utiliza a efectos de los cálculos que exige el modelo, intenta aproximar, con mayor o menor fortuna, lo que cada comunidad habría recaudado si todas ellas aplicasen una única escala impositiva y fuesen igualmente eficientes en la gestión de los tributos que recaudan directamente.<sup>3</sup>

Con esto en mente, la financiación total que corresponde a cada región bajo el nuevo sistema se calcula de la forma siguiente. Sean  $ITR_{it}$  los ingresos tributarios reales de la comunidad  $i$  en el año  $t$  e  $ITN_{it} = CTB_{it}$  su *capacidad tributaria bruta*, medida por sus ingresos tributarios normativos o teóricos. El Acuerdo establece que las comunidades contribuirán con un 75% de sus ingresos teóricos a la financiación del Fondo de Garantía, conservando el resto de sus ingresos tributarios reales. Por tanto, sus ingresos tributarios netos vendrán dados por

$$ITR_{it} - 0.75*ITN_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + 0.25*ITN_{it} \equiv (ITR_{it} - ITN_{it}) + CTN_{it} \quad [1]$$

esto es, por la suma de un 25% de sus ingresos tributarios teóricos (una magnitud a la que denominaré *capacidad tributaria neta*,  $CTN$ ) y el importe íntegro de la diferencia existente entre la recaudación tributaria real y la recaudación normativa. Aunque el mecanismo puede parecer un tanto artificioso, tiene la virtud de asegurar que las comunidades autónomas se enfrentan a los incentivos correctos a la hora de diseñar sus políticas tributarias. Esta forma de computar los ingresos tributarios asegura que aquellas regiones que decidan incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos o mejoren su eficiencia en la gestión de los impuestos que recaudan directamente se quedarán con todos los ingresos adicionales obtenidos por esta vía, dado que ambas cosas aumentarán la recaudación real pero no la recaudación normativa. De la misma forma, las regiones que decidan rebajar tipos impositivos o gestionen de forma ineficiente sus tributos soportarán los costes íntegros de sus actuaciones porque el descenso resultante de su recaudación real no reducirá su aportación al Fondo de Garantía.

A la cantidad resultante del cálculo anterior hay que añadirle las participaciones regionales en los Fondos de Garantía ( $FG$ ) y Suficiencia ( $FS$ ) así como en los dos Fondos de Convergencia, que por el momento combinaré en una única partida,  $FCONV$ . Por lo tanto, la financiación total de la región  $i$  en el año  $t$ , vendrá dada por <sup>4</sup>

$$F_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + CTN_{it} + FG_{it} + FS_{it} + FCONV_{it} \quad [2]$$

### *La restricción inicial y sus implicaciones*

Un aspecto importante y problemático del nuevo modelo es el procedimiento que se ha elegido para fijar el importe del Fondo de Suficiencia ( $FS$ ), lo que a su vez determina el volumen total de financiación de cada región. La opción en principio más lógica habría sido la de repartir este Fondo año a año en base a las diferencias existentes entre las necesidades to-

tales de gasto de cada región y los recursos asignados a la misma por el resto del sistema y al nivel deseado de nivelación interregional. Sin embargo, se ha optado por mantener esencialmente el mecanismo de cierre del modelo anterior, que consiste en repartir el FS del año base de forma que en el mismo se alcance una asignación pactada, muy condicionada por una rígida restricción de *statu quo* (que nadie pierda con el cambio de sistema), para congelar seguidamente las participaciones regionales en el Fondo, manteniéndolas constantes durante todo el período de vigencia del modelo.

El Fondo de Suficiencia del año base del nuevo sistema se determina de forma que lo que llamaré la *financiación básica* de cada región (esto es, su financiación total neta de la diferencia entre la recaudación real y la recaudación normativa por tributos cedidos y antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia) sea igual a lo que se denomina en el Acuerdo las *necesidades globales de financiación (NGF)* correspondientes a 2009. Formalmente, el valor inicial del FS vendrá dado por

$$FS_{io} = NGF_{io} - (CTN_{io} + FG_{io}) \quad [3]$$

donde  $NGF_{io}$  es una magnitud exógena que se calcula añadiendo a los resultados que se habrían obtenido en 2009 con el modelo anterior la parte de la aportación adicional del Estado (excluyendo los Fondos de Convergencia) que corresponde a cada región de acuerdo con lo pactado entre las administraciones implicadas. Una vez fijadas las dotaciones del FS en el año base, éstas se hacen evolucionar al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado correspondientes a los tramos no cedidos del IRPF, el IVA y los impuestos especiales – una magnitud que, para abreviar, se suele denominar *el ITEn*.

La opción elegida para fijar la cuantía del Fondo de Suficiencia tiene consecuencias importantes. En primer lugar, el procedimiento impone como punto de partida del sistema una asignación inicial que está lejos de ser consistente con los criterios de reparto que especifica el propio Acuerdo. Sustituyendo [3] en la ecuación [2] evaluada en 0 (= 2009), vemos que *ni el Fondo de Garantía ni la capacidad tributaria tienen impacto alguno sobre la financiación del primer año*, que será igual a  $NGF$  con algunas correcciones menores,

$$F_{io} = NGF_{io} + (ITR_{io} - ITN_{io}) + FCONV_{io} \quad [4]$$

En segundo lugar, *la combinación de esta condición inicial con la norma de actualización del Fondo de Suficiencia tiene una gran influencia sobre la dinámica del sistema*. Como ya hemos visto, la participación de cada región en el FS se actualizará de acuerdo con la evolución de los ingresos tributarios no cedidos del Estado (*ITEn*). Llamando  $GITen$  a la tasa bruta acumulada de crecimiento de esta variable entre el año base y  $t$ , esto es,

$$GITen_t = \frac{ITEn_t}{ITEn_o} \quad [5]$$

tendremos que

$$FS_{it} = FS_{io} GITE_n_t = (NGF_{io} - CTN_{io} - FG_{io}) * GITE_n_t \quad [6]$$

de forma que el FS crece al mismo ritmo en todas las regiones con independencia de lo que pueda suceder con el resto de las variables del sistema. Substituyendo (6) en (2) y reagrupando términos, vemos que la financiación del año  $t$  vendrá dada por

$$F_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + NGF_{io} * GITE_n_t + (CTN_{it} - CTN_{io} GITE_n_t) + (FG_{it} - FG_{io} * GITE_n_t) + FCONV_{it} \quad [7]$$

donde los términos que aparecen dentro de los dos últimos paréntesis se anulan en el período cero. Por lo tanto, la restricción inicial que se impone a través del FS neutraliza los efectos iniciales del Fondo de Garantía y de la capacidad tributaria neta de forma que *lo único que termina importando en la práctica a efectos de la determinación de la financiación es el crecimiento de cada una de estas variables en relación con el crecimiento de los ingresos tributarios del Estado*.

Así por ejemplo, las comunidades autónomas se quedan cada año con el 25% de sus ingresos tributarios que, en principio, no se somete a nivelación. Sin embargo, el sistema también les quita (a través del FS) el 25% de sus ingresos tributarios en el año base, actualizados con el *ITEn*. Por lo tanto, una comunidad sólo obtendrá recursos netos por esta vía si su recaudación crece a una tasa superior a la de los ingresos tributarios del Estado (que a largo plazo debería ser aproximadamente igual a la tasa de crecimiento de la recaudación autonómica agregada).

### 2.3. Una primera valoración: un diseño mejorable

Aún antes de disponer de estimaciones de los resultados financieros del nuevo modelo, lo que hemos visto del mismo hasta el momento permite adelantar algunas consideraciones críticas sobre su diseño. La primera de ellas es que el nuevo sistema conserva uno de los vicios fundamentales de su antecesor: la ausencia de un criterio claro de reparto de los recursos destinados a las administraciones regionales, o si se prefiere, la falta de operatividad del mismo, tanto a corto como a largo plazo.

En ambos casos el problema adopta la forma de una peculiar esquizofrenia. Tanto el nuevo Acuerdo como el anterior especifican unas normas teóricas de reparto que, con los matices que se quiera, son bastante razonables, pero ninguno de ellos garantiza el cumplimiento siquiera aproximado de tales normas ni a corto ni a largo plazo. La manera de evadir la fórmula en el año inicial varía ligeramente en cada caso. En el acuerdo anterior se introducían prácticamente tantas excepciones a la fórmula como comunidades autónomas. En el nuevo, la asignación inicial se fija directamente y el Fondo de Suficiencia se ajusta de forma que todo sume a la cantidad deseada. En ambos casos, el resultado es el mismo: la asignación que observamos en el año base de cada modelo es fruto de un pacto político muy condicionado por el *statu quo* y no tiene demasiado que ver con lo que exigiría la fórmula.



Tampoco hay garantía alguna de que las cosas vayan a mejorar con el tiempo pues ninguno de los dos modelos establece mecanismos para ir acercando gradualmente la distribución de la financiación al resultado de la fórmula. De hecho, la evolución del sistema dependerá en ambos casos de la suerte. Aquellas comunidades en las que las cosas vayan bien (en las que la renta per cápita crezca por encima de la media mientras que la población ajustada por edad lo hace por debajo) estarán cada vez mejor financiadas en relación con sus necesidades de gasto, mientras que al resto de las autonomías le sucederá lo contrario. La única diferencia entre ambos modelos en este sentido es que, como hemos visto, la creación del Fondo de Garantía introduce un mecanismo de reparto de riesgos que reduce considerablemente el peso del azar en relación con el sistema anterior. Se trata, sin duda, de una mejora muy significativa, pero que no altera cualitativamente la naturaleza del modelo.

Mi segunda reflexión crítica tiene que ver con la compleja e incluso paradójica forma en la que se ha resuelto el difícil tema de la nivelación, que ha sido una de las grandes batallas durante la negociación del reciente Acuerdo. Como ya hemos visto, el nuevo modelo incorpora explícitamente el principio de nivelación parcial, lo que supone un precedente extraordinariamente preocupante porque podría abrir la puerta a un gradual deslizamiento del sistema hacia resultados difícilmente compatibles con la garantía constitucional de igualdad.

Sin embargo, la implementación práctica de este principio resulta bastante peculiar y, de hecho, podría terminar beneficiando a las comunidades que más se han resistido a admitirlo. La razón es que la restricción inicial del sistema anula por completo los efectos de la capacidad tributaria sobre la financiación en el año base pero permite que las comunidades conserven en el futuro una parte del posible crecimiento de sus ingresos tributarios por encima de la media nacional, lo que en condiciones normales tenderá a beneficiar a los territorios más pobres. En este sentido, y en otros que iré comentado a lo largo del trabajo, el sistema no es realmente lo que parece a primera vista, lo que debería crearnos una cierta desazón. ¿No queríamos un sistema más transparente?

Un tercer aspecto del Acuerdo que resulta tan problemático como sorprendente es la elección de 2009 como año base efectivo para el nuevo sistema. Uno de los pocos puntos de acuerdo entre las comunidades autónomas que parecen haber existido durante la negociación del nuevo modelo ha sido la necesidad de minimizar el riesgo de sorpresas desagradables. Como hemos visto, este consenso se ha traducido en la creación de un nuevo instrumento, el Fondo de Garantía, que permite a las regiones asegurarse contra tales sorpresas. Sin embargo, se ha optado por posponer la puesta en marcha de este mecanismo estabilizador desde 2007 hasta 2009, precisamente en un período de considerable turbulencia en el que no se pueden descartar todo tipo de sorpresas desagradables. Si tales sorpresas fueran importantes, existe el peligro de que el nuevo sistema sea cuestionado ya desde el principio por aquellas comunidades que vean incumplidas sus expectativas, que, con seguridad, estarán ancladas en las posiciones existentes en 2007 de acuerdo con la última liquidación del sistema publicada antes del nuevo Acuerdo.

Mi cuarta y por el momento última reflexión tiene que ver con las implicaciones del Acuerdo para la corresponsabilidad fiscal. Una de las carencias más graves del sistema anterior era, como se ha señalado con frecuencia, un claro déficit de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales. El considerable aumento en los porcentajes de cesión de los grandes tributos estatales que se recoge en el nuevo Acuerdo supone un paso importante en la dirección correcta. Sin embargo, es muy posible que los efectos positivos de este cambio en la estructura de los ingresos regionales se vean al menos parcialmente anulados por el “éxito” autonómico en arrancar al Estado una inyección muy considerable de recursos adicionales sin contrapartida alguna. Tal éxito no puede más que reforzar la percepción ya existente entre los líderes regionales de que la forma más barata para ellos de conseguir recursos adicionales es presionando al Estado para que los incorpore al sistema de financiación. Mientras no se cierre esta vía de una forma creíble, será difícil hablar de auténtica responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales.

### **3. Más sobre las novedades del nuevo sistema**

En esta sección se discuten los detalles de algunos aspectos novedosos del nuevo modelo de financiación. Se trata en particular del reparto de los recursos adicionales que el Estado ha inyectado en el sistema y de los nuevos Fondos de Garantía y Convergencia.

#### **3.1. La aportación adicional del Estado y su reparto**

La aportación adicional del Estado que se especifica en el nuevo Acuerdo asciende a algo más de 11.000 millones de euros que se incorporarán gradualmente al sistema en los próximos años, actualizándose después anualmente con el *GITEn*.

La aportación adicional del Estado puede dividirse en dos bloques. El primero de ellos corresponde a la dotación de los nuevos Fondos de Convergencia Autonómica, cuyo reparto se discutirá más adelante. El segundo bloque, por su parte, se distribuye entre regiones de acuerdo con los criterios que indicaré enseguida, sumándose a la financiación que cada una de ellas habría obtenido en 2009 bajo el sistema anterior para calcular su financiación inicial (o “necesidades globales de financiación”) bajo el nuevo sistema. Al mismo tiempo, el importe de este segundo bloque se integra también en el Fondo de Garantía como parte de la aportación estatal al mismo. De esta forma, los recursos del sistema y sus obligaciones con las comunidades autónomas se incrementan a la vez y por el mismo importe.

El segundo bloque de la aportación adicional del Estado se divide a su vez en dos tramos: un primer tramo de 5.000 millones de euros que se incorporará al sistema en 2009 y un segundo tramo de 2.400 millones que lo hará en 2010. Así pues, las necesidades globales de financiación y los Fondos de Suficiencia y Garantía de cada región en el año base de 2009 se calcularán en primera instancia de forma provisional, teniendo en cuenta únicamente el

primero de estos dos tramos a efectos de calcular la financiación de 2009, y se recalcularán posteriormente tras incorporar el segundo tramo, para obtener los valores iniciales definitivos de los elementos del sistema, que surtirán efecto en 2010 y años posteriores.

**Cuadro 1**  
**RECURSOS ADICIONALES QUE EL ESTADO APORTA AL SISTEMA DE FINANCIACIÓN**  
**(millones de euros)**

	<b>Año de incorporación</b>	<b>Importe</b>	<b>Criterio de reparto</b>
<i>1. Dotación inicial de los Fondos de Convergencia</i>			
– Fondo de Cooperación	2009	1.200,0	criterios del Fondo en cada año
– Fondo de Competitividad	2009	2.572,5	criterios del Fondo en cada año
<i>Total Fondos de Convergencia</i>		<i>3.772,5</i>	
<i>2. Otros recursos adicionales</i>			
– refuerzo del Estado de bienestar (4.900 millones)			
75,0%	2009	3.675,0	incremento población ajustada 1999-2009
12,5%	2009	612,5	población ajustada en 2009
10,0%	2009	490,0	población potencialmente dependiente 2008
2,5%	2009	122,5	dependientes reconocidos en 2009
– para regs. con dispersión $> \mu$	2009	50,0	entidades singulares en 2009
– para regs. con densidad $< \mu$	2009	50,0	población ajustada en 2009
– normalización lingüística	2009	?	financiación con sistema actual*2,5
– dependencia	2010	1.200,0	dependientes reconocidos en 2009
– aportación adicional al FG	2010	1.200,0	población ajustada en 2009
<i>Total otros recursos</i>		<i>7.400,0</i>	
<i>nota: subtotal 2009</i>		<i>5.000,0</i>	
<i>subtotal 2010</i>		<i>2.400,0</i>	
<b><i>TOTAL recursos adicionales</i></b>		<b><i>11.172,5</i></b>	

*Nota:  $\mu$  es la media de la variable correspondiente en cada caso en el conjunto de las comunidades de régimen común.*

El cuadro 1 muestra los importes de los distintos componentes de la aportación adicional del Estado y el año de su incorporación al sistema. El segundo bloque de la aportación estatal se divide para su reparto en una serie de partidas. Dos de ellas, las destinadas a las comunidades con elevada dispersión y con baja densidad de población, se reparten únicamente entre aquellas regiones que se sitúan por encima y por debajo respectivamente de la media de la variable relevante en el conjunto del territorio de régimen común, mientras que el resto de las partidas se distribuyen entre todas las comunidades de régimen común (esto es, las no forales) de acuerdo con los criterios que se indican en el cuadro.

El cuadro 2 muestra una estimación del peso de cada región en las variables que se utilizan para repartir la aportación adicional del Estado, así como la cantidad total a distribuir por

cada criterio. Finalmente, el cuadro 3 muestra cómo se repartirían los recursos adicionales (excluyendo los Fondos de Convergencia) de acuerdo con la información recogida en el cuadro 2. Las regiones están ordenadas de acuerdo con la dotación total que les correspondería por habitante ajustado de 2009 (última columna).

**Cuadro 2**  
**PESOS REGIONALES ESTIMADOS EN LAS VARIABLES DE REPARTO DE LOS**  
**RECURSOS ADICIONALES APORTADOS POR EL ESTADO EN 2009 Y 2010**

	<b>Población ajustada</b>	<b>Incremento población ajustada</b>	<b>Población potencialmente dependiente</b>	<b>Dependientes reconocidos</b>	<b>Entidades en regs. con baja dispersión</b>	<b>Población ajustada en regs. de baja densidad</b>
<i>Cataluña</i>	16,87%	20,21%	17,06%	18,11%		
<i>Galicia</i>	6,77%	1,96%	6,78%	6,75%	68,20%	
<i>Andalucía</i>	18,66%	14,90%	18,72%	29,18%		
<i>Asturias</i>	2,57%	0,31%	2,64%	2,91%	15,73%	
<i>Cantabria</i>	1,34%	0,98%	1,38%	1,92%	2,11%	
<i>La Rioja</i>	0,74%	0,88%	0,74%	1,39%		4,15%
<i>Murcia</i>	3,24%	4,74%	3,22%	4,04%		
<i>Valencia</i>	11,41%	15,92%	11,48%	5,67%		
<i>Aragón</i>	3,23%	2,52%	3,16%	4,30%		18,03%
<i>C.-La Mancha</i>	5,02%	4,90%	4,74%	6,47%		27,97%
<i>Canarias</i>	4,97%	6,84%	4,63%	1,98%		
<i>Extremadura</i>	2,67%	0,38%	2,61%	3,06%		14,85%
<i>Baleares</i>	2,50%	3,96%	2,39%	2,13%		
<i>Madrid</i>	13,74%	19,81%	14,18%	6,22%		
<i>Castilla y León</i>	6,27%	1,69%	6,27%	5,87%	13,97%	34,99%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Total a repartir</b>	<b>1.812,5</b>	<b>3.675,0</b>	<b>490,0</b>	<b>1.322,5</b>	<b>50,0</b>	<b>50,0</b>
<b>Peso en Total</b>	<b>24,5%</b>	<b>49,7%</b>	<b>6,6%</b>	<b>17,9%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>

*Nota: No se incluyen los Fondos de Convergencia autonómica. La cantidad a repartir que se muestra en la penúltima fila es la suma de las aportaciones correspondientes a 2009 y 2010 en valores corrientes de cada año sin descontar.*

A la hora de valorar el reparto de la aportación adicional del Estado, conviene tener presente que ésta se integra en una restricción inicial que tiene un efecto permanente sobre toda la senda futura de la financiación. Por este motivo, no parece razonable repartir casi un 20% de la aportación adicional (1.320 millones) en proporción a los dependientes reconocidos en abril de 2009. Este indicador viene a recoger la diligencia con la que las comunidades han empezado a implementar la Ley de Dependencia. Como se aprecia en el cuadro 2 al comparar los dependientes potenciales con los reconocidos, existen diferencias importantes entre regiones en este sentido, con Rioja y Andalucía a la cabeza y Canarias y Madrid en la cola. En el cálculo de la financiación anual podría ser lógico incluir incentivos al rápido despliegue de la ley, premiando a las comunidades que avancen más deprisa, pero no parece razonable actuar de esta forma en el caso de una partida que se consolida y tiene efectos permanentes sobre la financiación.

**Cuadro 3**  
**REPARTO ESTIMADO DE LOS RECURSOS ADICIONALES APORTADOS POR EL**  
**ESTADO, EXCLUYENDO LOS FONDOS DE CONVERGENCIA**  
**VALORES CORRIENTES DE 2009 Y 2010**

	millones de euros			% del total			euros por habitante ajustado de 2009		
	2009	2010	Total	2009	2010	total	2009	2010	Total
<i>La Rioja</i>	44	26	70	0,9%	1,1%	0,9%	136,3	78,6	214,9
<i>Murcia</i>	215	87	302	4,3%	3,6%	4,1%	151,5	61,6	213,1
<i>Baleares</i>	175	56	231	3,5%	2,3%	3,1%	160,1	50,7	210,8
<i>Madrid</i>	889	240	1.129	17,8%	10,0%	15,3%	147,8	39,8	187,6
<i>Cataluña</i>	952	420	1.372	19,0%	17,5%	18,5%	128,8	56,8	185,7
<i>Valencia</i>	718	205	923	14,4%	8,5%	12,5%	143,7	41,0	184,7
<i>C.-La Mancha</i>	256	138	394	5,1%	5,7%	5,3%	116,6	62,8	179,4
<i>Canarias</i>	307	83	390	6,1%	3,5%	5,3%	140,9	38,3	179,3
<i>Andalucía</i>	789	574	1.363	15,8%	23,9%	18,4%	96,6	70,3	166,9
<i>Aragón</i>	142	90	232	2,8%	3,8%	3,1%	100,5	63,9	164,4
<i>Cantabria</i>	54	39	94	1,1%	1,6%	1,3%	92,5	66,6	159,1
<i>Galicia</i>	189	162	351	3,8%	6,8%	4,7%	63,8	54,7	118,5
<i>Castilla y León</i>	163	146	309	3,3%	6,1%	4,2%	59,3	53,0	112,4
<i>Extremadura</i>	54	69	123	1,1%	2,9%	1,7%	46,6	58,9	105,4
<i>Asturias</i>	51	66	117	1,0%	2,7%	1,6%	45,6	58,4	104,0
<b>Total/promedio</b>	<i>5.000</i>	<i>2.400</i>	<i>7.400</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>114,2</i>	<i>54,8</i>	<i>169,0</i>

Casi exactamente la mitad de los fondos disponibles se reparte en proporción al incremento de la población ajustada entre 1999 y 2009. De esta forma se pretende corregir la creciente brecha entre financiación y necesidades de gasto que se suele atribuir a las (descabelladas) normas de evolución del sistema anterior. La solución adoptada, sin embargo, no tiene en cuenta el que esta brecha también se debe en parte a la evolución de la renta per cápita, o que la asignación inicial en el año base del sistema anterior no era necesariamente equitativa. Como veremos en una sección posterior, si el objetivo era realmente el de acercar la financiación inicial a las necesidades de gasto regionales, había alternativas preferibles a la adoptada para repartir los nuevos recursos que ha aportado el Estado.

### 3.2. El Fondo de Garantía y la población ajustada

La principal novedad del nuevo sistema de financiación es la creación del Fondo de Garantía (FG). Como hemos visto, este Fondo se financia con el 75% de los recursos tributarios de las comunidades autónomas, medidos con criterio normativo, y con una aportación del Estado que se actualizará con el *GITE*n y que integrará, además de los recursos ya citados en la sección anterior, la dotación complementaria para la asistencia sanitaria acordada en la segunda Conferencia de Presidentes (655 millones).

### *Criterios de reparto*

Los recursos del FG se repartirán entre las comunidades autónomas en proporción a las variables que se recogen en el cuadro 4, asignando a cada una de ellas la ponderación que se indica en la primera columna del mismo. Así por ejemplo, un 30% de la dotación del Fondo se repartirá cada año en proporción a la población regional y un 1,8% en proporción a la superficie mientras que un 0,6% se reserva para las dos comunidades insulares. Para facilitar la comparación con el sistema anterior, el cuadro recoge también las variables incluidas en las fórmulas de reparto de este último así como sus ponderaciones. Puesto que en el sistema anterior el reparto se realizaba por tramos, distinguiendo entre los recursos asignados a sanidad, a servicios sociales y al resto de las competencias, he agregado los tres tramos para calcular las ponderaciones globales de las distintas variables, que se muestran en la segunda columna del cuadro. El detalle de cada tramo se recoge en las tres últimas columnas.

**Cuadro 4.**  
**CRITERIOS DE REPARTO DEL FONDO DE GARANTÍA**  
**Y COMPARACIÓN CON EL SISTEMA ANTERIOR**

	Sistema actual FG	Sistema anterior			
		Total	Sanidad	Servicios sociales	Resto de competencias
<i>variables de reparto:</i>					
- fijo por comunidad		1,12%			2,03%
- población	30%	50,78%			92,09%
- superficie	1,8%	2,27%			4,11%
- dispersión	0,6%	0,65%			1,18%
- insularidad	0,6%	0,54%	0,50%		0,59%
- población 0-16	20,5%				
- población 65+	8,5%	12,07%	24,5%	100%	
- población protegida		32,57%	75%		
- población prot. equivalente	38%				
<b>Peso en el total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>43,43%</b>	<b>1,43%</b>	<b>55,15%</b>

La Ley define con precisión las distintas variables de reparto. La *población* corresponde a la población empadronada a 1 de enero de cada año, mientras que el indicador de dispersión es el número de núcleos de población (entidades singulares) existente en cada región en el año corriente. La partida asignada a la *insularidad* se reparte entre Baleares y Canarias en proporción a la distancia, ponderada por tramos, entre sus respectivas capitales y las costas peninsulares, lo que (en el sistema actual) implica asignar a Canarias un 79,9% de su importe total. La población protegida por el sistema nacional de salud se obtiene restando de la población total a los funcionarios y familiares cubiertos por las mutuas sanitarias de empleados públicos. La población protegida equivalente, finalmente, se calcula a partir de la variable anterior, ponderando la población protegida en cada uno de siete tramos de edad en proporción a su nivel relativo de gasto sanitario per cápita, siguiendo la metodología desarrollada por el Grupo de Trabajo sobre gasto sanitario creado por la Conferencia de Presidentes (GTS, 2005).

*¿Es la nueva fórmula de necesidades de gasto mejor que la anterior?*

Las fórmulas de reparto de ambos sistemas de financiación pueden interpretarse como estimaciones de los costes relativos de provisión de los principales servicios públicos en las distintas comunidades autónomas. El sistema no pretende cuantificar lo que costaría en términos absolutos prestar todos los servicios públicos al nivel que sería óptimo en algún sentido, pero sí intenta asegurar que los recursos disponibles se reparten de forma que las necesidades de todas las comunidades quedan cubiertas en la misma proporción o, lo que viene a ser lo mismo, que todas ellas puedan ofrecer un nivel similar de prestaciones.

Desde esta perspectiva, conviene preguntarse si la nueva fórmula de reparto se traduce en una distribución de la financiación más acorde con las necesidades reales de gasto autonómico. Como ya hemos visto, una mejora clara en este sentido es que la nueva fórmula se aplicará año a año con los valores actualizados de las variables de reparto. Pero incluso dejando esto de lado, una comparación entre las dos primeras columnas del cuadro 4 sugiere que la respuesta a la pregunta que acabo de plantear ha de ser en principio afirmativa, aunque con algunos matices. El nuevo Acuerdo introduce un indicador explícito de necesidades de gasto educativo (la población en edad escolar, de 0 a 16 años), remediando así una omisión incomprensible del Acuerdo anterior que afectaba a la segunda partida más importante de gasto autonómico. También se mejora el indicador que recoge las necesidades de gasto sanitario. En el nuevo Acuerdo, la población protegida equivalente sustituye a la combinación de la población protegida y la población mayor de 65 años como indicador de las necesidades de gasto sanitario. Puesto que el nuevo indicador se construye a partir de una mayor desagregación de la población por tramos de edad, ponderando cada uno de ellos de acuerdo con su nivel relativo de gasto observado, en principio debería recoger los costes de la atención sanitaria mejor que su antecesor, en el que un peso relativamente bajo de la población de mayor edad se traducían en una infravaloración de los costes derivados del envejecimiento (véase de la Fuente y Gundín, 2009). Más opinable es la reducción de la ponderación asignada a la superficie y a la dispersión de la población, aunque no existe evidencia clara de que los nuevos pesos infravaloren el impacto de estos factores sobre los costes de provisión de los principales servicios públicos.

El único cambio en la fórmula que casi seguramente nos lleva en la dirección incorrecta es la desaparición de la dotación que se repartía a partes iguales entre las comunidades autónomas en sistemas anteriores (el *fijo por comunidad* que aparece en la segunda columna del cuadro 4 con una ponderación del 1,12%). Aunque el objetivo teórico de esta dotación era el de sufragar los costes fijos de las instituciones de autogobierno, hay evidencia de que los costes fijos son significativos también en otros servicios autonómicos y en particular en la sanidad (véase de la Fuente y Gundín, 2009) por lo que existían buenas razones para mantener esta partida. Es cierto que, dada la estructura del sistema, la omisión de este factor no tiene ningún efecto sobre la financiación básica de las autonomías (como tampoco lo tienen las demás variables fijas o cuasi-fijas que entran en la fórmula de reparto). No lo tiene en el momento inicial porque la financiación básica del año base es exógena e independiente del reparto del Fondo de Garantía, y no lo tiene después porque, como hemos visto, lo único que

influye sobre la senda de la financiación es el incremento en la asignación del Fondo en relación con su valor inicial actualizado con el *GITE*n, a la que no puede contribuir por definición ninguna variable cuyo valor sea constante en el tiempo. Sin embargo, la omisión de los costes fijos sí afecta al cálculo de la población ajustada de todas las regiones (véase el último apartado de esta sección) y, a través de esta variable, al indicador de financiación por unidad de necesidad que se utiliza para repartir el Fondo de Competitividad y que seguramente servirá de referencia a la hora de evaluar la equidad del sistema.

### *La ponderación de las distintas competencias autonómicas*

Otra cuestión de interés tiene que ver con la ponderación que las fórmulas de reparto de los dos sistemas otorgan a las distintas competencias autonómicas. La comparación entre las dos fórmulas en estos términos se complica ligeramente debido a que en el nuevo sistema se abandona la división de los recursos disponibles (a efectos únicamente de su reparto y no de su uso) en tramos asociados con distintos grupos de competencias que se utilizaba en el sistema anterior. Así, ya no hay un tramo explícito de financiación sanitaria sino un peso global de la población protegida equivalente en los recursos totales a distribuir.

En cualquier caso, no resulta difícil recuperar los pesos implícitos aproximados de distintos grupos de competencias a partir de las ponderaciones de las variables de reparto. Si suponemos como primera aproximación que las variables de carácter geográfico (que tienen una ponderación conjunta total del 3%) tienen un impacto uniforme sobre los costes de cada uno de los grandes bloques de servicios autonómicos, el peso implícito de la educación en el gasto total se obtiene dividiendo la ponderación asignada a la población en edad escolar por 0,97, lo que nos da un valor de 21,1%. Haciendo la misma operación con la población protegida equivalente y la población mayor de 65 años, el peso conjunto de la sanidad y los servicios sociales a la hora de repartir los recursos disponibles sería del 47,9%, lo que nos dejaría con un 30,9% de los recursos, la parte ligada a la población total, para financiar el resto de las competencias autonómicas. Comparando estos valores con sus homólogos aproximados en el sistema anterior, vemos que el nuevo acuerdo incrementa en tres puntos (desde el 44,9) el peso conjunto de la sanidad y los servicios sociales en las necesidades estimadas de gasto, lo que parece coherente con el peso real de estos servicios en los presupuestos autonómicos y con la tendencia al alza del mismo. Por otra parte, la partida destinada al resto de las competencias en el modelo anterior se desglosa en dos partes, una educativa y otra de carácter general. A la primera de ellas se le asigna una ponderación del 21,1% que se sitúa algo por debajo del peso real de la educación en el gasto autonómico financiado con recursos no condicionados (un 27% en 2003).<sup>5</sup>

Los cálculos precedentes suponen implícitamente que la fórmula de reparto del FG pretende recoger las necesidades de gasto ligadas al conjunto de los servicios de titularidad autonómica. El Acuerdo, sin embargo, no es del todo claro sobre esta cuestión. Por un lado, el hecho de que esta fórmula se utilice junto con la financiación básica total de cada región para construir el indicador de financiación por unidad de necesidad que sirve para repartir el



Fondo de Competitividad parece apuntar en esta dirección. Sin embargo, la Ley afirma explícitamente que el objetivo FG es el de asegurar que todas las regiones puedan ofrecer un nivel similar de prestaciones *en los servicios públicos considerados fundamentales* (sanidad, educación y servicios sociales) con independencia de su capacidad tributaria, lo que exigiría un reparto de este Fondo en proporción a las necesidades de gasto ligadas únicamente a tales servicios.

Volveré enseguida sobre la cuestión de la naturaleza de la nivelación que se realiza a través del FG, pero por el momento quisiera argumentar que la estructura de la fórmula de reparto de este Fondo, y en particular el elevado peso que se asigna en la misma a la población total, la convierte en un mejor indicador de las necesidades globales de gasto que de los costes de provisión de los servicios fundamentales. Si lo que se pretendiera con la fórmula fuese aproximar esta última magnitud, la inclusión de la población total resultaría innecesaria dado que ya se tienen en cuenta la población protegida equivalente, la población en edad escolar y la población mayor de 65 años. De hecho, puesto que la población total es con toda seguridad un peor indicador de la demanda de servicios sanitarios, educativos o sociales que las otras tres variables citadas, su inclusión en la fórmula con una ponderación elevada sólo podría tener el efecto de distorsionar el cálculo de las necesidades de gasto ligadas a tales servicios. Por el contrario, si lo que se pretende es recoger las necesidades totales de gasto, parece bastante lógico incluir la población total como indicador aproximado del coste de provisión de los servicios no considerados esenciales que no está ligado a factores geográficos. Aunque es cierto que el coste de algunos de estos servicios (como las infraestructuras de interés local o la ordenación del territorio) puede ser muy sensible a factores distintos de la población, no está claro que el coste conjunto de todos ellos sea más sensible que la media a factores geográficos y casi ciertamente no está tan ligado a la estructura demográfica de la población como los servicios esenciales a los que la fórmula otorga un tratamiento específico.

### *¿Qué nivela el Fondo de Garantía?*

La nueva Ley de financiación introduce por primera vez en nuestro país un principio explícito de nivelación parcial que supone la renuncia al objetivo de igualar la capacidad de prestación de servicios de las distintas administraciones regionales. De acuerdo con la propia Ley, sin embargo, tal principio deberá aplicarse de una forma peculiar, distinguiendo entre dos grandes bloques de competencias autonómicas: las relacionadas con la provisión de los servicios considerados fundamentales y el resto. En relación con la financiación de los servicios fundamentales, la norma exige una nivelación total, mientras que para el resto de los servicios lo único que garantiza es una inconcreta “suficiencia” que no tendría por qué implicar la igualdad de financiación por unidad de necesidad.<sup>6</sup>

En mi opinión, esta disposición carece de sentido, o al menos de efectos prácticos en ausencia de fuertes restricciones de condicionalidad que no están en la Ley y que ninguna administración ha reclamado. Tanto la nueva Ley de financiación como la versión enmendada de la LOFCA actualmente en vigor (BOE 2009b, art. 1.1) hablan literalmente de igua-

lar la *financiación de los servicios públicos fundamentales*, precisándose en el primer texto que esto ha de entenderse en términos de la financiación por habitante ajustado ligada al Fondo de Garantía. Sin embargo, dado que la Ley no establece la obligación de destinar realmente a los servicios considerados fundamentales la dotación de tal Fondo y sólo ella, la igualación del importe por habitante ajustado de esta partida de ingreso no asegura en modo alguno la nivelación del gasto por habitante ajustado en tales servicios (y, por tanto, presumiblemente de sus prestaciones). De hecho, dado que los presupuestos autonómicos no están organizados en compartimentos estancos con bolsas separadas para la financiación de cada grupo de competencias, lo que cabría esperar en ausencia de una nivelación de la financiación total por habitante ajustado es que las comunidades que tengan menos recursos en relación con sus necesidades totales de gasto encontrarán óptimo repartir el “déficit” existente en relación al promedio sobre todas las áreas de su competencia. De esta forma, una posible mala financiación de otros servicios terminará afectando también a la calidad de los servicios esenciales.

A mi entender, esto implica que no es posible nivelar totalmente unas cosas sí y otras no sin alterar radicalmente la naturaleza de nuestro sistema de financiación regional. Si no hay nivelación total para el conjunto de las competencias autonómicas, tendremos nivelación parcial para todos los servicios y punto. Dado esto, la formulación adoptada en la ley sólo puede entenderse en términos de *marketing* político. Buscando minimizar el rechazo hacia la norma, el Gobierno estaría intentando convencernos de que la nivelación parcial es consistente con el reforzamiento de la garantía de igualdad en lo que respecta a los servicios públicos más importantes para los ciudadanos. Aún comprendiendo la tentación, las dos cosas son difícilmente compatibles y el intento de convencernos de lo contrario podría tener un resultado contrario al que se persigue.

### *La población ajustada*

Como hemos visto, el Fondo de Garantía se distribuye entre las regiones en proporción a sus respectivas participaciones en una serie de variables que intentan recoger los principales determinantes de los costes de provisión de los servicios públicos de titularidad autonómica. El reparto del Fondo se puede realizar también de una forma equivalente que puede ayudar a entender mejor su lógica. Se trata, en primer lugar, de aplicar la fórmula de reparto a la población total del conjunto de las comunidades de régimen común (en vez de a la dotación total del Fondo), obteniendo así la *población ajustada* de cada región, para repartir a continuación la dotación del Fondo en proporción al peso de cada región en la población ajustada del conjunto del territorio de régimen común.

Lo que hace la primera operación es ponderar las poblaciones regionales por un factor que recoge el coste diferencial por habitante de prestar los principales servicios públicos a un nivel uniforme de calidad en cada región. De esta forma se introduce una corrección por el hecho de que los costes por habitante de los servicios públicos serán mayores en las regiones más envejecidas o más extensas, por citar sólo dos de los factores relevantes. Al re-

partir por población ajustada en vez de por población real, en la segunda etapa se asegura que la tasa de cobertura de las necesidades de gasto sea la misma en todas las regiones.<sup>7</sup>

La población ajustada es una magnitud de considerable interés. Dividiendo la financiación total de cada región por su población ajustada se obtiene un indicador de *financiación por unidad de necesidad* que es sin duda un instrumento más útil a la hora de valorar la equidad del sistema que la financiación por habitante no ajustado. El propio modelo utiliza esta variable a la hora de repartir el Fondo de Competitividad, adoptándola implícitamente como el indicador más relevante del nivel de financiación de cada territorio.

El cuadro 5 muestra las participaciones regionales en la población ajustada en los tres años que son relevantes para los cálculos que se presentan en este trabajo (1999, 2007 y 2009). Para 1999 y 2007 el cálculo no presenta ninguna dificultad dado que ya se dispone de toda la información necesaria. En el caso de 2009, sin embargo, hay dos datos que (en abril de 2010) todavía no están disponibles. El primero es el número de entidades singulares de población, que aproximaré por la última observación disponible de la misma variable, la correspondiente a 2007. El segundo y más significativo es la población protegida equivalente, que he aproximado como sigue a partir de los datos de población desglosada por edades que se ofrecen en el Padrón de 2009 (INE, 2010a). En primer lugar, he ponderado la población de cada tramo de edad utilizando los coeficientes que fija el Acuerdo en base a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre gasto sanitario. Sumando las poblaciones ponderadas por tramos de edad se obtiene la población equivalente total de cada región, que incluye también a las personas protegidas por las mutuas sanitarias de funcionarios en vez de por el sistema nacional de salud. Para eliminar este grupo, he estimado el peso de la población protegida en la población total utilizando el cociente entre ambas variables que se obtiene con datos de 2007. Multiplicando este cociente por la población equivalente total de 2009, se obtiene finalmente una estimación de la población *protegida* equivalente en el mismo año, que es el indicador que se utiliza para calcular la población ajustada.

**Cuadro 5.**  
**PESO EN LA POBLACIÓN AJUSTADA Y FACTOR DE AJUSTE**  
**(COSTE RELATIVO POR HABITANTE) EN 1999, 2007 Y 2009**

	peso en población ajustada			coste relativo por habitante		
	1999	2007	2009	1999	2007	2009
Castilla y León	7,05%	6,40%	6,27%	1,061	1,072	1,071
Galicia	7,59%	6,93%	6,77%	1,041	1,057	1,061
Extremadura	3,05%	2,74%	2,67%	1,065	1,063	1,059
Cast.-La Mancha	5,03%	4,99%	5,02%	1,092	1,067	1,055
Aragón	3,35%	3,23%	3,23%	1,056	1,055	1,051
Asturias	2,96%	2,63%	2,57%	1,020	1,034	1,037
Canarias	4,65%	4,95%	4,97%	1,041	1,033	1,035
La Rioja	0,72%	0,74%	0,74%	1,016	1,013	1,012
Baleares	2,25%	2,44%	2,50%	1,026	1,003	1,000
Cantabria	1,40%	1,35%	1,34%	0,995	0,996	0,998

**Cuadro 5 (continuación)**  
**PESO EN LA POBLACIÓN AJUSTADA Y FACTOR DE AJUSTE**  
**(COSTE RELATIVO POR HABITANTE) EN 1999, 2007 Y 2009**

	Peso en población ajustada			Coste relativo por habitante		
	1999	2007	2009	1999	2007	2009
<i>Cataluña</i>	16,30%	16,82%	16,87%	0,983	0,987	0,988
<i>Andalucía</i>	19,29%	18,77%	18,66%	0,989	0,985	0,984
<i>Murcia</i>	2,98%	3,23%	3,24%	0,987	0,981	0,980
<i>Valencia</i>	10,64%	11,31%	11,41%	0,980	0,979	0,981
<i>Madrid</i>	12,71%	13,48%	13,74%	0,925	0,938	0,942
<b>Total/promedio</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Las tres últimas columnas del cuadro 5 muestran el cociente entre la población ajustada y la población real de cada comunidad en cada año de interés, o lo que es lo mismo, la estimación que hace el sistema del coste relativo por habitante del paquete estándar de servicios públicos de competencia autonómica. Las regiones están ordenadas en el cuadro de acuerdo con el valor de este coeficiente en 2009. En ese año, el indicador de coste relativo por habitante oscilaba entre 0,942 en Madrid y 1,071 en Castilla y León, lo que implica una diferencia de costes por habitante de unos trece puntos porcentuales entre los dos extremos de la distribución.

### 3.3. El Fondo de Cooperación

La nueva ley de financiación crea dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica que se financiarán con aportaciones adicionales del Estado. El primero de ellos es el llamado Fondo de Cooperación. Su objetivo es el de promover la convergencia real entre regiones, favoreciendo “la inversión y el desarrollo en las comunidades con menor renta per cápita y con dinámica poblacional menos favorable” así como “la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos” (pp. 2, 3 y 24 de CPPF, 2009). Se trata de un objetivo sorprendente dado que la Constitución española ya crea un instrumento específico con el mismo fin, el llamado Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que ofrece financiación condicionada para proyectos de inversión destinados a fomentar el desarrollo regional. También resulta sorprendente que se mezcle la dinámica poblacional (y la densidad de población) con el nivel de desarrollo, habida cuenta que no existe una relación clara entre una cosa y otra. En términos generales, por tanto, el Fondo no tiene demasiado sentido. Hubiese sido preferible destinar sus recursos a reforzar el FCI, especialmente en un contexto en el que se prevé una rápida reducción de las transferencias que España recibe de los Fondos Estructurales europeos.

La aportación inicial del Estado al Fondo de Cooperación se fija en 1.200 millones de euros para el año 2009, que se actualizarán anualmente en proporción a la variación del *ITEn*. Serán beneficiarias de este Fondo todas las regiones que tengan un PIB per cápita inferior al 90% del promedio del conjunto del territorio de régimen común. También lo serán las que cuenten con una densidad de población inferior a la mitad de la media de este territorio y aquellas que presenten a la vez una tasa de crecimiento de la población inferior al

90% de la media del mismo grupo de referencia y una densidad poblacional que no exceda en más del 25% su densidad media. A efectos de estos cálculos, en el año  $t$  se utilizará la media del PIB per cápita en  $t$  y los dos años precedentes, la tasa de crecimiento de la población entre  $t-2$  y  $t$  y la densidad de población en  $t$ .

Para su reparto, el Fondo de Cooperación se divide en dos tramos. Al primero de ellos se le asignan dos tercios de la dotación del Fondo, que se distribuyen entre todas las comunidades beneficiarias de acuerdo con su población (real, no ajustada), corregida por la distancia entre el PIB per cápita de cada región y el promedio de la misma variable en el conjunto de las regiones beneficiarias del Fondo. En particular, la participación de cada región beneficiaria en el Fondo vendrá dada por

$$part_i FCOOP_t = \frac{FCOOP_t}{FCOOP_t} = \frac{N_{it}}{\sum_{i \in B_t} N_{it}} \left( 1 + \frac{\bar{y}_t - y_{it}}{\bar{y}_t} \right) \text{ con } \bar{y}_t = \frac{\sum_{i \in B_t} Y_{it}}{\sum_{i \in B_t} N_{it}} = \sum_{i \in B_t} \left( \frac{N_{it}}{\sum_{i \in B_t} N_{it}} \right) y_{it} \quad [8]$$

donde  $N_{it}$  es la población,  $Y_{it}$  el PIB total,  $y_{it}$  el PIB per cápita,  $B_t$  el conjunto de comunidades beneficiarias del Fondo en el año corriente e  $\bar{y}_t$  el PIB per capita medio dentro de este grupo. El tercio restante de los recursos del Fondo se reparte en proporción a su población entre aquellas regiones que tengan una tasa de crecimiento de la población inferior al 50% de la media del territorio de régimen común. La norma establece que ninguna región podrá recibir más del 40% de la dotación de este subfondo, destinándose el sobrante, si lo hubiera, a incrementar el primer subfondo. El cuadro 6 muestra el reparto estimado del Fondo en 2009.

**Cuadro 6.**  
**DISTRIBUCIÓN ESTIMADA DEL FONDO DE COOPERACIÓN EN 2009**  
**MILLONES DE EUROS**

	Primer tramo	Segundo tramo	Total	Euros por hab. ajust.
<i>Cataluña</i>				
<i>Galicia</i>	101,1	148,2	249,2	84,1
<i>Andalucía</i>	338,9		338,9	41,5
<i>Asturias</i>	36,2	57,5	93,7	83,3
<i>Cantabria</i>	17,4		17,4	29,6
<i>La Rioja</i>				
<i>Murcia</i>	54,8		54,8	38,6
<i>Valencia</i>				
<i>Aragón</i>	36,4		36,4	25,7
<i>C.-La Mancha</i>	86,5		86,5	39,4
<i>Canarias</i>				
<i>Extremadura</i>	47,7	58,4	106,1	91,1
<i>Baleares</i>				
<i>Madrid</i>				
<i>Cast. y León</i>	81,0	135,9	216,9	79,0
<b>Total</b>	<b>800,0</b>	<b>400,0</b>	<b>1,200,0</b>	<b>27,4</b>

### 3.4. El Fondo de Competitividad

El nuevo Fondo de Competitividad introduce un retoque final en la distribución de recursos entre autonomías que favorecerá a las regiones peor tratadas por el resto del sistema así como, posiblemente, a las de mayor renta. La dotación de este Fondo en 2009 se fija en 2.572,5 millones de euros, que se actualizarán anualmente con el *GITEn*.

La Ley establece un procedimiento complejo para el reparto del Fondo de Competitividad. En primer lugar, ha de construirse un indicador de capacidad fiscal utilizando un procedimiento peculiar que busca desincentivar la competencia fiscal entre autonomías. Este indicador se utiliza para determinar las regiones beneficiarias del Fondo, junto con un índice de financiación media por habitante ajustado antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia. Una vez determinadas las regiones elegibles, la dotación del Fondo se reparte en primera instancia entre ellas en proporción a su población ajustada. Sin embargo, la Ley también establece una serie de restricciones sobre la cantidad de recursos que cada región puede percibir de los Fondos de Convergencia, considerados conjuntamente, que pueden exigir modificaciones de la asignación preliminar, dando lugar a un reparto en varias etapas.

En el caso de Canarias, finalmente, la disposición adicional segunda de la Ley establece que, a efectos del reparto del Fondo de Competitividad, tanto la financiación de la comunidad autónoma como su capacidad fiscal se calcularán incluyendo la parte que le corresponde a su gobierno regional de los llamados *recursos REF*, esto es, de los ingresos adicionales que obtienen las administraciones canarias (incluyendo ayuntamientos y cabildos) gracias al peculiar Régimen Económico y Fiscal del que disfruta el archipiélago.<sup>8</sup>

#### *Construcción del indicador de capacidad fiscal*

Con el fin de desincentivar la competencia fiscal a la baja entre las comunidades autónomas, la nueva ley de financiación introduce una distinción entre *capacidad tributaria* y *capacidad fiscal* que no existía en el Acuerdo original del CPFF, donde ambos términos se utilizaban como sinónimos. La capacidad tributaria se define ahora como los ingresos tributarios de las comunidades autónomas incluidos en el sistema de financiación, calculados con criterio normativo, mientras que la capacidad fiscal se identifica con la menor de dos magnitudes: la propia capacidad tributaria y la recaudación real de las figuras impositivas incluidas en ella.

El cuadro 7 muestra los valores estimados de ambas variables en 2009 (de acuerdo con proyecciones cuya construcción se discutirá más adelante), así como la razón entre los mismos. Con la actualización de la recaudación normativa de algunos tributos cedidos que se establece en la nueva ley (véase la sección 4.2), la diferencia entre ambas magnitudes en 2009 es generalmente reducida, situándose en promedio en el 1,8%. Según mis estimaciones, la recaudación real se situaría por debajo de la recaudación normativa sólo en Valencia y Canarias. Hay que observar, sin embargo, que el cociente entre la recaudación real y la recau-

dación normativa dependerá en parte de la suerte que haya podido correr cada región con el (muy mejorable) procedimiento utilizado hasta la fecha para actualizar la recaudación normativa por los tributos cedidos tradicionales (véase la nota al pie número 3) lo que convierte a este ratio en un indicador excesivamente ruidoso del uso que hayan podido hacer las comunidades autónomas de sus competencias normativas para subir o bajar la presión fiscal.

**Cuadro 7**  
**CAPACIDAD TRIBUTARIA Y CAPACIDAD FISCAL, ESTIMACIONES PARA 2009**  
**MILLONES DE EUROS**

	Capacidad tributaria (recaudación normativa)	Recaudación real	Recaudación real/normativa	Min = capacidad fiscal	Población ajustada	Capacidad fiscal por habitante ajustado, euros
<i>Cataluña</i>	15.763	16.460	1,044	15.763	7.387.723	2.134
<i>Galicia</i>	4.329	4.459	1,030	4.329	2.965.940	1.460
<i>Andalucía</i>	11.373	11.597	1,020	11.373	8.169.424	1.392
<i>Asturias</i>	1.965	1.986	1,011	1.965	1.125.757	1.746
<i>Cantabria</i>	1.124	1.139	1,014	1.124	587.936	1.911
<i>La Rioja</i>	587	591	1,007	587	325.575	1.803
<i>Murcia</i>	2.126	2.191	1,031	2.126	1.418.192	1.499
<i>Valencia</i>	8.277	8.245	0,996	8.245	4.996.402	1.650
<i>Aragón</i>	2.644	2.693	1,019	2.644	1.413.846	1.870
<i>C-La Mancha</i>	2.899	3.005	1,037	2.899	2.196.249	1.320
<i>Canarias*</i>	1.948	1.905	0,978	1.905	2.176.706	875
<i>Extremadura</i>	1.400	1.405	1,003	1.400	1.167.650	1.199
<i>Baleares</i>	2.401	2.446	1,019	2.401	1.095.222	2.192
<i>Madrid</i>	15.842	15.908	1,004	15.842	6.017.649	2.633
<i>Cast. y León</i>	4.334	4.343	1,002	4.334	2.746.649	1.578
<b>TOTAL/promedio</b>	<b>77.011</b>	<b>78.372</b>	<b>1,018</b>	<b>76.936</b>	<b>43.790.920</b>	<b>1.757</b>

*Notas:* La estimación de la recaudación normativa de los distintos tributos y de la recaudación real por cedidos tradicionales se discute en los Anexos 3, 4 y 5. La recaudación real por IRPF y por IVMH en 2009 se aproxima multiplicando la recaudación normativa estimada de cada tributo en 2009 (ajustada por el cambio en los porcentajes de cesión del impuesto en su caso) por el ratio entre recaudación real y recaudación normativa observado en 2007.

(\*) Incluye los recursos REF.

La capacidad fiscal se utiliza en la Ley sólo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad. La norma introduce un *índice de capacidad fiscal* relativa por habitante ajustado, *ICFRPHA*, que se define de la forma siguiente:

$$ICFRPHA_{it} = \text{Min} \left\{ 0,75 * 100 + 0,25 \frac{CFPHA_{it}}{CFPHA_i} * 100, \overline{ICFRPHA} \right\} \quad [9]$$

donde  $CFPHA_{it}$  es la capacidad fiscal por habitante ajustado en la región  $i$  en el año  $t$ ,  $CFPHA$  el promedio de la misma variable en el conjunto del territorio común y  $ICFRPHA$  un tope máximo para el índice de capacidad fiscal que la disposición transitoria primera de la Ley fija en 105 para los años 2009 y 2010 y en 106 para 2011 y años posteriores.

Así pues, el indicador final de capacidad fiscal se construye en tres etapas. En primer lugar, se calcula un índice preliminar de capacidad fiscal por habitante ajustado, normalizando el valor de este variable en cada región por el promedio nacional. Seguidamente, se calcula la media ponderada entre el índice preliminar así obtenido y el promedio (= 100), asignando una ponderación de 0,25 a la primera de estas variables. De esta forma, se obtiene un indicador que aproximaría la posición financiera de cada comunidad una vez se ha aplicado el Fondo de Garantía, con la consiguiente nivelación del 75% de los recursos tributarios por habitante ajustado de todas las regiones. Por lo tanto, podríamos identificar aproximadamente el índice de capacidad fiscal con la financiación relativa que le correspondería a cada región “por fórmula”, si incluimos en esta expresión, además de la fórmula de reparto del FG propiamente dicha, los recursos tributarios no sujetos a nivelación que retiene cada autonomía. Finalmente, se introduce un tope exógeno al valor del índice que limita las posibles aportaciones del Fondo a aquellas regiones ricas a las que el resto del sistema pueda dejar con una financiación inferior a la que les correspondería por fórmula.

### *Criterios de elegibilidad*

Las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad se determinan en base a su capacidad fiscal y a su nivel de financiación normativa a competencias homogéneas (excluyendo los recursos destinados a competencias singulares que no todas las comunidades han asumido). Esta última magnitud se mide a través de un *índice de financiación* relativa por habitante ajustado que se calcula de la forma siguiente

$$IFRPHA_{it} = \frac{FHPHA_{it}}{FHPHA_t} * 100 \quad [10]$$

donde  $FHPHA_{it}$  es la financiación homogénea por habitante ajustado previa a la aplicación de los Fondos de Convergencia, calculada con criterio normativo, y  $FHPHA_t$  el promedio de la misma variable en el conjunto de las comunidades de régimen común.

Los criterios de elegibilidad para el Fondo de Competitividad se fijan en la Ley en términos de los dos índices que acabamos de construir. Serán beneficiarias del Fondo aquellas regiones cuyo índice de financiación relativa sea inferior a la media (= 100) o al correspondiente índice de capacidad fiscal relativa. Esto es, la región  $i$  será beneficiaria del Fondo de Competitividad en el año  $t$  si y sólo si

$$IFRPHA_{it} \begin{cases} < 100 \text{ o} \\ < ICFRPHA_{it} \end{cases} \Leftrightarrow IFRPHA_{it} < \text{Max}\{100, ICFRPHA_{it}\} \quad [11]$$

Trabajando con estimaciones para 2009 de las variables relevantes (sobre las que volveré más adelante), el cuadro 8 ilustra la determinación de las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad. Los cálculos necesarios se realizan bajo el supuesto de que el Fondo se reparte en el año citado siguiendo el procedimiento general fijado en la Ley – lo



que, como veremos más adelante, no es cierto puesto que el texto establece un procedimiento especial para 2009.

**Cuadro 8**  
**DETERMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES BENEFICIARIAS DEL FONDO DE**  
**COMPETITIVIDAD CON DATOS DE FINANCIACIÓN DEFINITIVA ESTIMADA DE 2009**

	Financiación normativa por habitante ajustado sin Fondos de Convergencia	Índice de financiación normativa por hab. ajustado	Índice de capacidad fiscal por habitante ajustado con tope	Financiación < media	Financiación < capacidad fiscal	Beneficiarios
<i>Cataluña</i>	1.929	101,8	105,0		X	X
<i>Galicia</i>	1.936	102,2	95,8			
<i>Andalucía</i>	1.816	95,8	94,8	X		X
<i>Asturias</i>	1.995	105,3	99,8			
<i>Cantabria</i>	2.236	118,0	102,2			
<i>La Rioja</i>	2.179	115,0	100,7			
<i>Murcia</i>	1.801	95,0	96,3	X	X	X
<i>Valencia</i>	1.746	92,1	98,5	X	X	X
<i>Aragón</i>	2.028	107,0	101,6			
<i>C.-La Mancha</i>	1.801	95,1	93,8	X		X
<i>Canarias*</i>	1.772	93,5	87,5	X		X
<i>Extremadura</i>	1.992	105,1	92,1			
<i>Baleares</i>	1.706	90,0	105,0	X	X	X
<i>Madrid</i>	2.052	108,3	105,0			
<i>Cast. y León</i>	1.961	103,5	97,5			
<b>Promedio</b>	<b>1.895</b>	<b>101,8</b>	<b>105,0</b>			

(\*) Incluye los recursos REF.

La financiación normativa en 2009 antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia es lo que he denominado en la sección 2 la financiación básica de 2009 y se calcula sumando a la financiación ajustada a competencias homogéneas en 2009 con el sistema 2001 (véase la sección 4.3 para más detalles), incluyendo los recursos REF en el caso de Canarias, la parte que corresponde a cada región de la aportación adicional del Estado para 2009. Dividiendo el resultado de este cálculo por la población ajustada en 2009, se obtiene la financiación homogénea por habitante ajustado antes de los Fondos de Convergencia que aparece en la primera columna del cuadro 8. Esta cantidad se compara con la financiación media y con el indicador de capacidad fiscal para determinar las regiones beneficiarias del Fondo.

### *El reparto del Fondo*

Una vez determinadas las comunidades beneficiarias, el Fondo de Competitividad se reparte en primera instancia entre las mismas en proporción a su población ajustada con los resultados que se recogen en el cuadro 9 para el caso hipotético que estamos considerando.

**Cuadro 9**  
**DISTRIBUCIÓN PRELIMINAR DEL FONDO DE COMPETITIVIDAD**  
**CON DATOS DE 2009 EN MILLONES DE EUROS**

	Población ajustada	Peso	Asignación preliminar
<i>Cataluña</i>	7.387.723	26,9%	693
<i>Andalucía</i>	8.169.424	29,8%	766
<i>Murcia</i>	1.418.192	5,2%	133
<i>Valencia</i>	4.996.402	18,2%	468
<i>C.-La Mancha</i>	2.196.249	8,0%	206
<i>Canarias</i>	2.176.706	7,9%	204
<i>Baleares</i>	1.095.222	4,0%	103
<b>Total</b>	<b>27.439.918</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.573</b>

Tal reparto es, sin embargo, sólo preliminar pues la Ley fija algunos límites que pueden llevar a la introducción de correcciones *a posteriori* de esta asignación inicial (art. 23.5). Una vez realizado el reparto preliminar del Fondo de Competitividad, el índice de financiación relativa por habitante ajustado se revisará al alza, añadiendo a la financiación básica de cada región la dotación provisional del Fondo de Competitividad que le haya correspondido y su participación en el Fondo de Cooperación.<sup>9</sup> Si una vez así revisado el índice de financiación dejase de cumplirse la condición en virtud de la cual la región es beneficiaria del Fondo de Competitividad, se le retirará a la misma la parte de la asignación preliminar de tal Fondo que haga falta para conseguir que la condición relevante se cumpla con igualdad estricta, o el importe total de la asignación si la condición ya se incumpliese al añadir el Fondo de Cooperación. Esto es, en el caso de aquellas regiones cuya financiación por habitante ajustado antes de la aplicación del Fondo de Competitividad es inferior a la media, la asignación total que les pueda corresponder con cargo a ambos Fondos no podrá situarlas por encima de la media (salvo que ya lo estén al añadir sólo el Fondo de Cooperación), y en el caso de las que son elegibles por tener un índice de financiación inferior a su índice de capacidad fiscal, los recursos procedentes de estos Fondos no podrán situarlas por encima de esta última referencia.

El cuadro 10 resume la información y los cálculos necesarios para realizar los ajustes que la Ley establece. Sumando a la financiación normativa homogénea de cada región beneficiaria antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia (columna [1]) la asignación preliminar del Fondo de Competitividad y su participación en el Fondo de Cooperación (columnas [2] y [3]), medidas todas ellas en euros por habitante ajustado, obtenemos su financiación revisada por habitante ajustado (columna [4]). Esta magnitud se compara con el objetivo de financiación por habitante ajustado para cada región (columna [6]), que se obtiene multiplicando la financiación media antes de los Fondos de Convergencia por el correspondiente índice objetivo (columna [5]), definido como el máximo de 100 y del índice “topado” de capacidad fiscal. Si la financiación asignada a una región tras el reparto del Fondo de Cooperación y el reparto preliminar del Fondo de Competitividad excede el objetivo, al menos parte de la dotación preliminar del segundo Fondo habrá de retirarse.

**Cuadro 10**  
**COMPROBACIÓN DE LOS LÍMITES FIJADOS AL REPARTO PRELIMINAR DEL**  
**FONDO DE COMPETITIVIDAD, EUROS POR HABITANTE AJUSTADO E ÍNDICES**

	[1] Fin. sin Fdos. Conv.	[2] Asignación preliminar Fdo. Coop.	[3] + Fdo. Comp.	[4] = Total revisado	[5] Índice objetivo	[6] objetivo en euros	[7] A retirar, euros por hab. ajustado	[8] A retirar. Meuros
<i>Cataluña</i>	1.929	93,75	0	2.023	105,0	1.990	33,05	244
<i>Andalucía</i>	1.816	93,75	41,5	1.952	100,0	1.895	56,52	462
<i>Murcia</i>	1.801	93,75	38,6	1.933	100,0	1.895	38,01	54
<i>Valencia</i>	1.746	93,75	0	1.840	100,0	1.895	0,00	0
<i>C.-La Mancha</i>	1.801	93,75	39,4	1.935	100,0	1.895	39,57	87
<i>Canarias</i>	1.772	93,75	0	1.866	100,0	1.895	0,00	0
<i>Baleares</i>	1.706	93,75	0	1.800	105,0	1.990	0,00	0
<b>Promedio/ total</b>	<b>1.895</b>							<b>847</b>

En el presente caso, hay cuatro regiones (Cataluña, Andalucía, Murcia y Castilla la Mancha) en las que el objetivo de financiación se excede tras el reparto preliminar, esto es, en las que [4] > [6]. Para evitar esto, la asignación del Fondo de Competitividad ha de reducirse en el importe que se muestra en la columna [7] en euros por habitante ajustado. Finalmente, la columna [8] muestra la cantidad total que habría que retirar a cada una de estas regiones para no exceder el objetivo que marca el sistema. Esta cifra se calcula multiplicando la columna anterior por la población ajustada de cada región.

El remanente resultante de la revisión de la asignación preliminar se reparte entre las regiones beneficiarias no afectadas por los ajustes en proporción a su población ajustada, repitiéndose la operación tantas veces como sea necesario para agotar los fondos disponibles o llevar a todas las regiones hasta su objetivo de financiación. Con los datos que estamos manejando, son necesarias tres iteraciones más y tras la última sobran 298 millones de euros. El cuadro 11 resume los resultados de las distintas fases del proceso y el reparto final de la dotación del Fondo.

**Cuadro 11**  
**REPARTO DEFINITIVO DEL FONDO DE COMPETITIVIDAD EN 2009, RESUMEN**  
**MILLONES DE EUROS EXCEPTO POR LA ÚLTIMA COLUMNA**

	Ronda 1	Corr. 1	Ronda 2	Corr. 2	Ronda 3	Corr. 3	Total	Total euros por hab. aj.
<i>Cataluña</i>	693	-244					448	61
<i>Andalucía</i>	766	-462					304	37
<i>Murcia</i>	133	-54					79	56
<i>Valencia</i>	468	0	512	-235			745	149
<i>C.-La Mancha</i>	206	-87					119	54
<i>Canarias</i>	204	0	223	-159			268	123
<i>Baleares</i>	103	0	112	0	394	-298	311	284
<b>Total</b>	<b>2.573</b>	<b>-847</b>	<b>847</b>	<b>-394</b>	<b>394</b>	<b>-298</b>	<b>2.275</b>	

### *Valoración*

Tras repasar la farragosa normativa del nuevo Fondo de Competitividad, resulta casi inevitable preguntarse si tanta complicación tiene algún sentido. Un aspecto de la norma que casi ciertamente no lo tiene es la forma elegida para desincentivar la competencia fiscal entre regiones. Para empezar, no resulta evidente que esto sea necesario cuando los gobiernos regionales ya soportan íntegramente los costes derivados de cualquier rebaja de los impuestos cedidos.<sup>10</sup> Pero dejando esto de lado, la efectividad del instrumento elegido resulta más que dudosa. La corrección a la baja de la capacidad tributaria que la Ley introduce para las comunidades que reduzcan su presión fiscal por debajo de su valor normativo sólo afectaría a aquellas regiones en las que i) el objetivo del Fondo venga determinado por su indicador de capacidad fiscal (esto es, a las regiones ricas) ii) en las que el tope máximo de este indicador no sea operativo y iii) a las que corresponda una dotación suficiente del Fondo para llevarlas hasta el límite impuesto por su objetivo de financiación. Con datos (estimados) de 2009, ninguna región cumple todas estas condiciones. Así pues, el mecanismo que la ley introduce no tiene ningún efecto en el momento actual y es dudoso que llegue a tenerlo en los próximos años dada la holgura con la que se incumplen las condiciones citadas.

En cuanto al fondo del asunto, resulta evidente que el nuevo Fondo de Competitividad es básicamente un parche que no habría sido necesario si el legislador se hubiese decidido a aplicar realmente las normas de reparto recogidas en el Acuerdo, aunque también hay que reconocer que el parche funcionará generalmente en la dirección correcta, reduciendo la desigualdad entre regiones en términos de financiación por unidad de necesidad. El diseño del Fondo deja traslucir el sistema que el legislador realmente quisiera ver: tras aplicar el Fondo de Garantía, habría una transferencia de nivelación “a la canadiense” con cargo a la Hacienda central que llevaría hasta el nivel medio de financiación por habitante ajustado a aquellas regiones que hubiesen quedado por debajo de esta referencia en la primera etapa, sin penalizar a las que hubieran quedado por encima. Hubiese sido perfectamente posible diseñar el sistema de forma que esta norma “ideal” se aplicase directamente, bien de forma inmediata o bien tras un período de transición, pero en vez de hacerlo así se ha dejado que la condición de *statu quo* se lleve por delante de forma permanente el deseado criterio de reparto.

## **4. La financiación regional en 2009: una primera estimación**

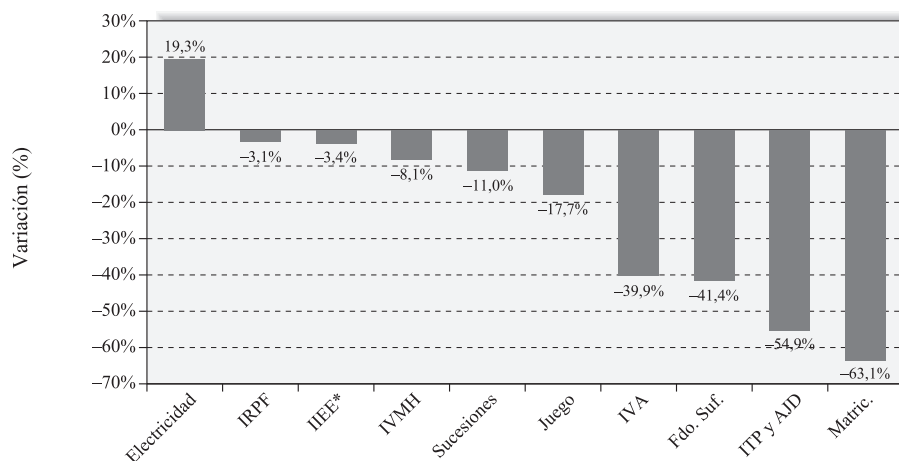
En esta sección se presenta una estimación de los resultados financieros del nuevo sistema de financiación y de su antecesor en 2009. La estimación se realiza a partir de los datos disponibles en abril de 2010, entre los que se encuentra la recaudación real en 2009 del grueso de los impuestos relevantes en el conjunto de las comunidades de régimen común (calculada con criterio de caja). La recaudación agregada de cada figura tributaria se distribuye entre regiones utilizando una serie de indicadores que permiten aproximar la distribución territorial de los costes fiscales de la crisis actual.

Los resultados estimados del nuevo modelo en 2009 se comparan con los resultados estimados del modelo anterior en el mismo año y con los resultados reales de este último modelo en 2007, que es el último ejercicio para el que se dispone de la liquidación del sistema. La primera comparación permite aislar los efectos del cambio de sistema propiamente dicho y preguntarnos si la reforma se ha traducido en una distribución más equitativa de los recursos destinados a las administraciones regionales. La segunda referencia es interesante porque es seguramente la que ancla las expectativas con las que los gobiernos regionales abordaron la negociación del reciente Acuerdo.

#### **4.1. Evolución de los ingresos tributarios autonómicos y estatales entre 2007 y 2009: una estimación**

Para aproximar los resultados del sistema de financiación regional en 2009, resulta necesario estimar antes los rendimientos territorializados de buena parte de los impuestos que conforman el sistema tributario español durante ese año. Este ejercicio se lleva a cabo en el Anexo 1 (véase de la Fuente, 2010), trabajando en dos etapas con niveles muy diferentes de riesgo. En primer lugar, se estiman los ingresos agregados del conjunto de las comunidades de régimen común por los tributos de interés. Puesto que la recaudación total de estos impuestos durante 2009 ya se conoce en la mayor parte de los casos (aunque no su reparto entre administraciones), el margen de error en las proyecciones agregadas debería ser muy reducido. En segundo lugar, se procede a territorializar los rendimientos de cada figura tributaria. Dada la escasez de datos directos, en la mayor parte de los casos el ejercicio se lleva a cabo utilizando un sencillo modelo, estimado con datos de corte transversal de 2007, que relaciona la recaudación regional de las principales figuras tributarias con una serie de indicadores que incluyen la renta y la población, las ventas de vivienda, el consumo de combustibles y los gastos de turistas extranjeros. Puesto que los valores regionalizados de todos estos indicadores ya están disponibles para 2009, el modelo nos permite intentar aproximar el impacto diferencial de la crisis sobre los ingresos tributarios de las distintas comunidades autónomas. Por razones obvias, el margen de error de este segundo ejercicio es muy superior al del primero. En consecuencia, los resultados han de tratarse con precaución por tratarse de proyecciones y no de ingresos cerrados, pero aún así deberían darnos una idea aproximada de lo que podemos esperar del nuevo modelo en la situación económica actual.

Los resultados del ejercicio se resumen en las figuras 1 y 2. El único tributo cuya recaudación ha crecido entre 2007 y 2009 es el impuesto sobre el consumo de electricidad (+19,3%). En los demás casos se ha producido un descenso de la recaudación, aunque con diferencias muy notables entre unos tributos y otros. Los mayores descensos corresponden al impuesto de matriculación, al ITP y AJD y al IVA, que caen al menos un 40% en relación con sus niveles de 2007, mientras que los tramos autonómicos del IRPF y de los Impuestos Especiales registran un descenso inferior al 4%. En su conjunto, los ingresos tributarios autonómicos incluidos en la figura 1 se han reducido en un 26% entre los dos años que estamos considerando.



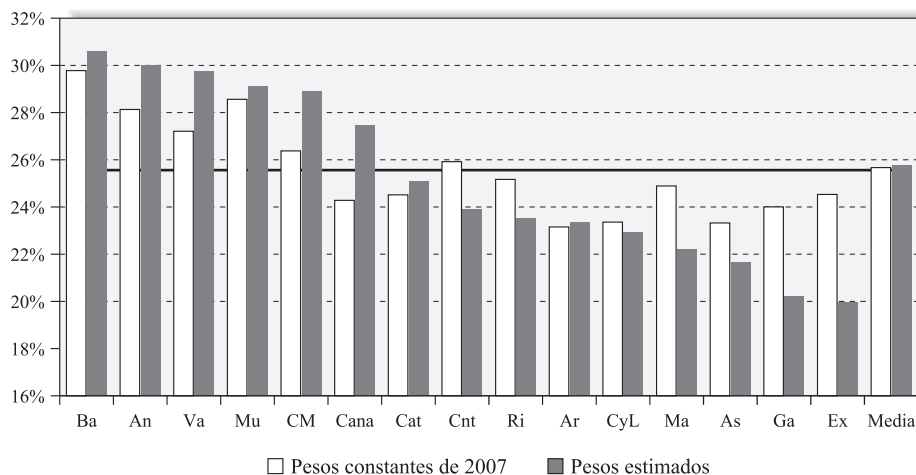
*Nota:* En los casos del IRPF, IVMH, ITP y AJD y el Impuesto de Sucesiones, se estima la recaudación que se habría obtenido con una escala tributaria común. Para más detalles véase el Anexo 1 y la sección 4.2.

**Figura 1. Variación esperada de las principales fuentes de ingresos autonómicos entre 2007 y 2009, recaudación total de las comunidades no forales**

Según mis previsiones, la pérdida de recaudación también variará muy significativamente de una región a otra. El descenso previsto de los ingresos tributarios totales oscila en mi escenario base (*pesos estimados* en la figura 2) entre el 19,9% en Extremadura y el 30,6% en Baleares. Las regiones menos afectadas serían Extremadura, las comunidades del Noroeste, Madrid, Aragón y la Rioja, y las más perjudicadas las comunidades del Arco Mediterráneo, Andalucía, Castilla la Mancha y Canarias. Como referencia, la figura 2 muestra también la reducción de los ingresos tributarios que se habría observado en 2009 si las participaciones regionales en cada tributo se hubiesen mantenido constantes al nivel observado en 2007 (*pesos constantes*). Si tomamos estas cifras como una descripción aproximada de cómo habrían ido las cosas con un reparto uniforme de los costes fiscales de la actual recesión, la diferencia entre los dos escenarios recogidos en la figura 2 se debería a la desigual incidencia territorial de la crisis.

Tras los tributos cedidos, la segunda fuente más importante de ingresos autonómicos (en el sistema anterior) son las transferencias del Fondo de Suficiencia. El importe de esta partida está ligado a la evolución del *ITEn* de forma que la dotación del Fondo es una fracción de este agregado que se mantiene constante siempre que no se produzcan nuevos traspasos a las comunidades autónomas o se revise la valoración de algunas competencias ya cedidas.

Como hemos visto, *el ITEn* se define como la parte de los ingresos tributarios por IRPF, IVA e Impuestos Especiales (IIEE) que corresponde al Estado tras descontar la participación de las comunidades autónomas. El cálculo del *ITEn* se realiza en términos de caja, utilizando una metodología que tiene efectos peculiares sobre los que volveré más adelante. En particular, el *ITEn* se obtiene restando de los ingresos totales por los tributos indicados



Nota: En el caso de Canarias se incluyen los recursos REF.

**Figura 2. Reducción esperada de los ingresos homogéneos por tributos cedidos entre 2007 y 2009**

la parte de los mismos que corresponde a las comunidades autónomas, pero esta última cifra no se calcula aplicando a la recaudación total de cada impuesto el porcentaje de cesión que establece el sistema de financiación, sino como la suma de las entregas a cuenta del año en curso más la liquidación correspondiente a dos años atrás (que es la que se percibe en el ejercicio actual).

En el cuadro 12 se ofrece una estimación del *ITEn* de 2009 y del índice de variación del *ITEn* tomando como base tanto 1999 (el año base del sistema) como 2007. Este último indicador, al que denominaré *GITEn* ( $t/B$ ), es simplemente el cociente entre los ingresos tributarios del Estado correspondientes a los años  $t$  y  $B$ . En principio, todos los cálculos del sistema se realizan a partir de los valores del año base. Pese a ello, he calculado también el *GITEn* con base 2007 porque en muchas ocasiones resulta más conveniente partir de los valores de las magnitudes de interés en 2007 que volver a 1999.

Como se observa en el cuadro 12, la reducción esperada del *ITEn* entre 2007 y 2009 es del 41,4%. Esto implica un recorte de la misma magnitud en las transferencias del Fondo de Suficiencia (a competencias constantes), que caerán por tanto con más intensidad que los ingresos tributarios de las comunidades autónomas.

El impacto de tal recorte sobre cada región aumentará con el peso de este Fondo en su financiación total. Por lo tanto, las comunidades más afectadas serán las de menor renta y muy especialmente Canarias, donde el Fondo de Suficiencia tiene un peso muy elevado debido a la ausencia de ingresos por IVA y por buena parte de los Impuestos Especiales.

**Cuadro 12**  
**ESTIMACIÓN DEL *ITEn* CORRESPONDIENTE A 2009 Y DEL *GITEn* 09**

<i>a. estimación del ITEn de 2009</i>				
	Ingresos tributarios totales	– Participación estimada de las CCAA		= Ingresos tributarios del Estado estimados (ITEn)
		Est. entregas a cuenta 2009	Liquidación 2007	
<i>IRPF</i>	63.857	28.361	4.738	30.757
<i>IVA</i>	33.567	18.290	–316	15.593
<i>IIEE*</i>	18.078	7.528	420	10.130
<b>TOTAL</b>	<b>115.502</b>	<b>54.179</b>	<b>4.842</b>	<b>56.480</b>
<i>b. estimación del GITEn con bases 1999 y 2007</i>				
	t	ITEn	GITEn t/99	GITEn t/07
	1999	52.964	1,0000	
	2007	96.328	1,8187	1,0000
	2009	56.480	1,0664	0,5863

#### 4.2. El punto de partida: resultados ajustados del sistema anterior en 2007 y 2009

La nueva Ley especifica que la financiación de cada región en 2009 se calculará tomando como punto de partida los resultados reales en el mismo año del sistema anterior (*sistema 2001*) con algunos ajustes. En primer lugar, a efectos del cálculo del *statu quo*, se contabilizarán también algunas partidas que, en sentido estricto, no forman parte del sistema ordinario de financiación regional. Se trata de la dotación complementaria para la asistencia sanitaria establecida en la segunda Conferencia de Presidentes, las transferencias del Instituto Social de la Marina (ISM) que ciertas comunidades reciben para financiar algunas competencias de este organismo que fueron transferidas antes de 2002 y la compensación estatal por la supresión del Impuesto sobre Patrimonio. En segundo lugar, el Acuerdo establece que, antes de realizar los cálculos pertinentes, la recaudación normativa de algunos tributos gestionados por las comunidades autónomas se revisará al alza con el fin de acercar su valor a la recaudación real de estas figuras impositivas. En particular, la actualización de la recaudación normativa afecta a los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD). En el primer caso, la recaudación normativa bajo el sistema anterior (básicamente) se duplica, mientras que en el segundo se iguala al 85% de la recaudación real.<sup>11</sup>

La Ley exige un cálculo similar al que acabo de describir también para el año 2007. Aunque este cálculo termina no teniendo ninguna implicación práctica, he optado por incluirlo aquí porque la financiación ajustada de 2007 nos proporcionan una referencia natural a la hora de comparar los resultados del nuevo modelo con la situación precedente.

Con el fin de facilitar las comparaciones entre regiones, todos los cálculos que siguen se realizan “a competencias homogéneas” –esto es, incluyendo sólo la financiación des-



tinada a las competencias que han sido asumidas por todas las comunidades autónomas. Por la misma razón, los datos correspondientes a Canarias incluirán los recursos REF <sup>12</sup> y se introducirá un ajuste a la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos tradicionales <sup>13</sup> con el fin de intentar aproximar mejor que este agregado lo que sería la recaudación regional por los tributos citados con una normativa común en todas las comunidades no forales.

Los cuadros 13 y 14 muestran la financiación total a competencias homogéneas que habría correspondido a cada región en los años 2007 y 2009 con el sistema anterior. El desglose de las grandes partidas que se ofrecen en ambos cuadros y los detalles de los ajustes necesarios para el cálculo de la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos se presentan en los Anexo 3 y 4.

La columna [1] muestra los ingresos autonómicos por tributos cedidos (excluyendo el Impuesto sobre el Patrimonio en 2007) calculados de la forma que se indica en la nueva Ley, esto es, con los criterios y porcentajes de cesión del sistema 2001, excepto por las correcciones que introduce el nuevo Acuerdo en el cálculo de la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos (“con criterio normativo 2001 actualizado” para abreviar). La columna [2] recoge las transferencias del Fondo de Suficiencia, calculadas a competencias homogéneas y la [4] los recursos REF canarios.

La columna [3] muestra la cuantía agregada de varias partidas menores, incluyendo el importe (definitivo en 2007 y estimado en 2009) de la garantía de financiación de la asistencia sanitaria que habría correspondido a cada región con el modelo anterior así como las partidas citadas en el primer párrafo de este apartado. Sumando las columnas [1] a [4] se llega en la columna [5] a los resultados normativos ajustados del sistema 2001 en cada año de interés, que es el dato que se utiliza a efectos de los cálculos del nuevo modelo.

**Cuadro 13**  
**RESULTADOS AJUSTADOS DEL SISTEMA 2001 EN EL AÑO 2007.**  
**FINANCIACIÓN TOTAL A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (MILLONES DE EUROS)**

	[1] Recaud. normativa tributos*	[2] Fondo de Sufic.	[3] Otros ingresos	[4] REF. Canarias	[5] Financ. normat. ajustada	[6] Ajuste homog. cedidos trad.	[7] Financ. efectiva	[8] Población ajustada
<i>Cataluña</i>	15.532	1.920	567	0	18.018	177	18.195	7.117.437
<i>Galicia</i>	4.079	3.722	147	0	7.948	-6	7.942	2.929.898
<i>Andalucía</i>	12.181	8.933	249	0	21.363	202	21.565	7.939.242
<i>Asturias</i>	1.896	1.154	65	0	3.115	-23	3.092	1.111.259
<i>Cantabria</i>	1.106	640	45	0	1.791	18	1.809	570.318
<i>La Rioja</i>	572	346	26	0	943	11	954	313.070
<i>Murcia</i>	2.240	1.172	54	0	3.466	101	3.567	1.365.915
<i>Valencia</i>	8.877	2.598	259	0	11.734	-45	11.689	4.783.008

**Cuadro 13 (continuación)**  
**RESULTADOS AJUSTADOS DEL SISTEMA 2001 EN EL AÑO 2007.**  
**FINANCIACIÓN TOTAL A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (MILLONES DE EUROS)**

	[1] Recaud. normativa tributos*	[2] Fondo de Sufic.	[3] Otros ingresos	[4] REF. Canarias	[5] Financ. normat. ajustada	[6] Ajuste homog. cedidos trad.	[7] Financ. efectiva	[8] Población ajustada
<i>Aragón</i>	2.600	1.147	83	0	3.831	-9	3.821	1.368.284
<i>C.-La Mancha</i>	3.044	2.484	65	0	5.593	45	5.638	2.110.248
<i>Canarias</i>	1.662	3.184	103	511	5.460	34	5.494	2.093.063
<i>Extremadura</i>	1.314	2.049	26	0	3.389	-11	3.378	1.158.764
<i>Baleares</i>	2.539	-272	142	0	2.409	77	2.486	1.033.742
<i>Madrid</i>	14.894	-1.242	625	0	14.277	334	14.611	5.703.404
<i>Cast. y León</i>	4.231	3.224	110	0	7.565	38	7.603	2.709.305
<b>Total</b>	<b>76.766</b>	<b>31.061</b>	<b>2.565</b>	<b>511</b>	<b>110.903</b>	<b>943</b>	<b>111.846</b>	<b>42.306.958</b>

*Notas:* *Otros ingresos:* garantía de financiación de la asistencia sanitaria, dotación complementaria para asistencia sanitaria acordada en la II Conferencia de Presidentes, transferencias del ISM para financiar las competencias del organismo asumidas antes de 2002 por determinadas regiones y compensación provisional por la supresión del Impuesto sobre Patrimonio.

(\*) con criterio normativo 2001 actualizado; no incluye el Impuesto sobre Patrimonio.

Fuente: MEH (2009a) y Anexo 3 (Cuadros A3.6 y A3.9-A3.11).

La columna [6] muestra el ajuste necesario para pasar de la recaudación normativa del conjunto de los tributos cedidos tradicionales (excluyendo Patrimonio) a lo que he llamado la *recaudación homogénea* de los mismos. Sumando este ajuste a los resultados normativos del sistema se obtiene en la columna [7] lo que he denominado la *financiación efectiva* de cada comunidad, que es el agregado que utilizaré para comparar los niveles regionales de financiación. Finalmente, la columna [8] muestra la población ajustada de cada región. Dividiendo la financiación efectiva total a competencias homogéneas por la población ajustada y normalizando el resultado por el promedio del conjunto de las comunidades de régimen común, se obtienen los índices de financiación efectiva por habitante ajustado que se muestran en la figura 3.

La recaudación homogénea por tributos cedidos tradicionales y la financiación efectiva se introducen para intentar corregir, al menos parcialmente, las deficiencias del procedimiento utilizado para calcular la recaudación normativa en el caso de los tributos cedidos tradicionales. Idealmente, la magnitud que querríamos utilizar a la hora de hacer comparaciones entre regiones es la recaudación que cada una de ellas habría obtenido si no hubiese hecho uso de sus competencias normativas en materia tributaria. En el caso de los tributos cedidos gestionados por la Agencia Tributaria estatal, esto es precisamente lo que captura la recaudación normativa. En el caso de los tributos cedidos tradicionales, sin embargo, la magnitud deseada no se calcula y el procedimiento utilizado en el pasado para fijar la recaudación normativa (véase la nota número 3) prácticamente asegura que ésta será una pésima aproximación a la variable que nos gustaría medir, por lo que parece conveniente buscar una alternativa mejor.

**Cuadro 14**  
**RESULTADOS AJUSTADOS DEL SISTEMA 2001 EN EL AÑO 2009.**  
**FINANCIACIÓN TOTAL A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (MILLONES DE EUROS)**

	[1] Recaud. normativa tributos*	[2] Fondo de Sufic.	[3] Otros ingresos	[4] REF. Canarias	[5] Financ. normat. ajustada	[6] Ajuste homog. cedidos trad.	[7] Financ. efectiva	[8] Población ajustada
<i>Cataluña</i>	11.458	1.126	717	0	13.300	303	13.603	7.387.723
<i>Galicia</i>	3.164	2.183	206	0	5.553	68	5.620	2.965.940
<i>Andalucía</i>	8.428	5.238	383	0	14.049	208	14.257	8.169.424
<i>Asturias</i>	1.439	677	78	0	2.194	20	2.214	1.125.757
<i>Cantabria</i>	826	375	60	0	1.260	29	1.289	587.936
<i>La Rioja</i>	428	203	34	0	665	17	682	325.575
<i>Murcia</i>	1.577	687	74	0	2.339	80	2.419	1.418.192
<i>Valencia</i>	6.137	1.523	345	0	8.005	59	8.064	4.996.402
<i>Aragón</i>	1.940	673	112	0	2.725	39	2.764	1.413.846
<i>C.-La Mancha</i>	2.147	1.457	97	0	3.700	47	3.747	2.196.249
<i>Canarias</i>	1.218	1.867	138	327	3.550	48	3.598	2.176.706
<i>Extremadura</i>	1.024	1.202	45	0	2.271	12	2.284	1.167.650
<i>Baleares</i>	1.754	-173	112	0	1.693	61	1.755	1.095.222
<i>Madrid</i>	11.429	-728	755	0	11.456	401	11.858	6.017.649
<i>Cast. y León</i>	3.171	1.890	163	0	5.224	102	5.326	2.746.649
<b>Total</b>	<b>56.140</b>	<b>18.199</b>	<b>3.321</b>	<b>327</b>	<b>77.986</b>	<b>1.494</b>	<b>79.480</b>	<b>43.790.920</b>
<b>%var07 a 09</b>	<b>-26,9%</b>	<b>-41,4%</b>	<b>29,5%</b>	<b>-36,0%</b>	<b>-29,7%</b>	<b>58,4%</b>	<b>-28,9%</b>	<b>3,5%</b>

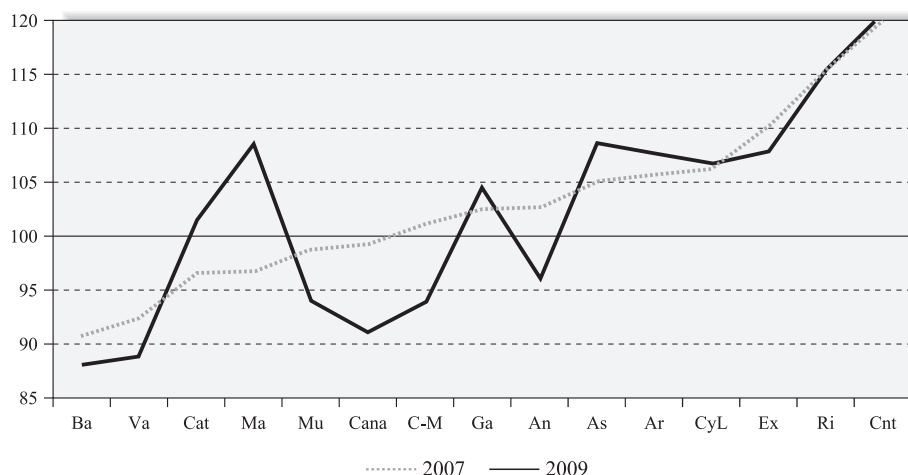
*Notas:* Otros ingresos: valor estimado de la garantía de financiación de la asistencia sanitaria que habría correspondido a cada región bajo el sistema 2001, dotación complementaria para asistencia sanitaria acordada en la II Conferencia de Presidentes, transferencias del ISM para financiar las competencias del organismo asumidas antes de 2002 por determinadas regiones y compensación definitiva por la supresión del Impuesto sobre Patrimonio.

(\*) con criterio normativo 2001 actualizado.

Fuente: Anexo 4 (Cuadros A4.1-A4.3, A4.6 y A4.11).

En su análisis del antecesor del modelo actual, de la Fuente y Gundín (2008) optan por sustituir la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales por la recaudación real de estas figuras, argumentando que esta última variable seguramente proporciona una mejor aproximación de la magnitud deseada que la recaudación normativa porque las comunidades autónomas han hecho un uso limitado de sus competencias normativas sobre estos impuestos. En años recientes, sin embargo, esto ha sido cada vez menos cierto, especialmente en el caso del Impuesto sobre Sucesiones (IS), en el que se han sucedido los cambios normativos (generalmente para introducir rebajas y bonificaciones para los parientes más próximos). En consecuencia, en el presente trabajo se ha optado por estimar la recaudación homogénea del IS utilizando un sencillo modelo que relaciona la recaudación media por fallecido en cada región con su PIB per cápita. La recaudación agregada observada en cada año se distribuye entre los distintos territorios en proporción a la predicción del modelo estimado, aproximándose así la recaudación que se obtendría en cada región de acuerdo con su renta si todas ellas aplicasen una escala homogénea del impuesto. En el caso del ITP y AJD también se introduce un ajuste para intentar aproximar la recaudación que se ha-

bría obtenido en Canarias con los tipos que se aplican en el resto de las regiones a las principales transacciones inmobiliarias. Finalmente, en el caso de las tasas sobre el juego, he utilizado la recaudación real en vez de la recaudación normativa para calcular la recaudación homogénea.<sup>14</sup>



**Figura 3. Índices de financiación efectiva por habitante ajustado.  
2007 vs. 2009 con el sistema anterior (sistema 2001)**

Los datos recogidos en los cuadros 13 y 14 implican un aumento del 23,8% en la dispersión de la financiación por habitante ajustado (la desviación estándar del índice de financiación efectiva pasaría de 7,67 en 2007 a 9,50 en 2009) así como cambios muy significativos en la posición relativa de algunas comunidades. Como se observa en la figura 3, las regiones que se situaban en la cola superior de la distribución en términos de financiación por habitante ajustado en 2007 mantienen o incluso mejoran sus posiciones relativas, mientras que una serie de regiones intermedias (Canarias, Murcia, Castilla la Mancha y Andalucía) caerían claramente por debajo de la media. Finalmente, Madrid y Cataluña (pero no Valencia y Baleares) mejorarían sensiblemente y pasarían a situarse por encima del promedio nacional.

*¿Por qué varía tanto la financiación entre 2007 y 2009?*

Los bruscos cambios en las posiciones relativas de algunas regiones que se observan en la figura 3 no se deben únicamente al desigual impacto territorial de la crisis de 2008-09, sino también a la interacción de la propia crisis con algunos elementos "técnicos" del sistema de financiación que seguramente convendría revisar a la luz de la experiencia reciente.

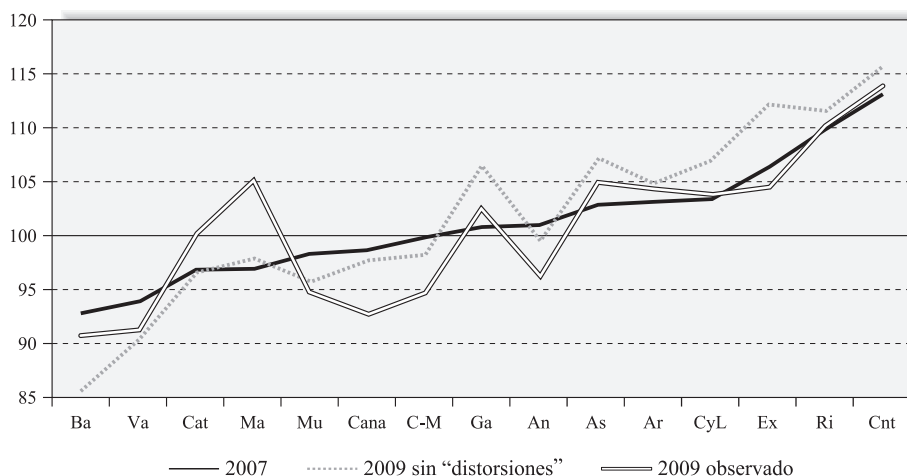
El primer problema en este sentido es que el *ITEn*, y por consiguiente también el Fondo de Suficiencia, refleja de una forma perversa los errores de previsión que pueda cometer el Gobierno central a la hora de elaborar los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Como hemos visto, el *ITEn* se calcula en términos de caja, sustrayendo de los ingresos totales por IRPF, IVA e IIEE no los rendimientos definitivos de los tramos autonómicos de estos impuestos sino la suma de las entregas a cuenta del año en curso y la liquidación correspondiente a dos años atrás. Si el Gobierno central es demasiado optimista, esto es, si sobrevalora los ingresos tributarios autonómicos y se excede en las entregas a cuenta, el *ITEn* será menor de lo que lo habría sido en ausencia del error de previsión, lo que se traducirá en una reducción del FS que tendrá efectos muy desiguales sobre las distintas regiones dependiendo del peso de este Fondo en los ingresos de cada una. En principio, el error se corrige por sí solo dos años más tarde. Cuando las comunidades devuelven al Estado el exceso de entregas a cuenta del año  $t$  en la liquidación que se practica en  $t+2$ , el *ITEn* de este último año se incrementará en la misma cuantía en la que se había reducido el *ITEn* del año  $t$  como resultado del error de previsión.

En condiciones normales, el problema que esto supone no es grave porque los errores de previsión suelen ser relativamente reducidos excepto en los momentos de cambio de ciclo y se compensan automáticamente en el plazo de dos años. Sin embargo, en 2009 concurren dos circunstancias que hacen que las cosas sean muy distintas. La primera es que el error de previsión ha sido enorme (casi 35.000 millones). Y la segunda es que se trata del año base efectivo de un nuevo sistema muy distinto en algunos aspectos de su antecesor. Puesto que las transferencias del FS tendrán un peso muy inferior en el nuevo sistema, la distorsión generada por el error de previsión de 2009 no desaparecerá en dos años sino que tendrá un efecto permanente sobre la financiación de las regiones afectadas.

Una segunda complicación con implicaciones similares a las que acabo de describir surge porque los ingresos autonómicos son también sensibles a ciertas medidas de estímulo fiscal que el Gobierno central ha adoptado o mantenido durante 2009, incluyendo la deducción de 400 euros en el IRPF para las rentas del trabajo y asimiladas y las pérdidas de recaudación del IVA debidas a la agilización de las devoluciones y a las mayores facilidades ofrecidas para conceder aplazamientos. El problema no es, ciertamente, que el Gobierno central pueda adoptar medidas de impulso fiscal en un período recesivo, sino que la estructura del sistema hace que tales medidas tengan un impacto seguramente indeseable y muy desigual sobre la financiación regional, que además resulta especialmente inoportuno en el año base de un nuevo modelo.

La figura 4 resume el impacto de las distorsiones generadas por los errores de previsión y las medidas de estímulo fiscal sobre la financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado de las distintas comunidades autónomas en 2009.<sup>15</sup> Su inspección muestra que las distorsiones de carácter técnico tienen un efecto muy importante sobre la situación final de cada región en 2009. Su impacto es fuertemente positivo en Madrid y Baleares así como, en menor medida, en Cataluña y muy negativo en las regiones más dependientes de las transferencias del FS (Galicia, Andalucía, las dos Castillas y, especialmente, Canarias y Extremadura). En algún sentido, el efecto neto de las distorsiones sobre las dos

colas de la distribución de la financiación por habitante ajustado ha de considerarse positivo pues éstas han evitado que algunas de las regiones mejor financiadas mejorasen aún más su posición relativa (Extremadura, Cantabria, Rioja, Castilla y León, Asturias y Galicia) y que algunas de las peor financiadas (Balears y Valencia) se alejasen aún más de la media. En la zona central de la distribución, sin embargo, las distorsiones acentúan la caída de Canarias, Castilla la Mancha, Murcia y Andalucía hasta niveles claramente inferiores a la media. En cualquier caso, lo que no parece muy razonable es que la posición inicial de las regiones en el nuevo sistema se vea afectada por factores digamos accidentales que en buena medida constituyen una externalidad asociada a decisiones del Gobierno central y que difícilmente podían haber sido previstos durante la negociación del Acuerdo.



**Figura 4. Financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas con el sistema 2001.**

**2007 vs. 2009 con y sin "distorsiones"**

#### 4.3. La financiación en 2009 con el nuevo sistema

Los resultados ajustados del modelo anterior en 2009 constituyen el punto de partida para la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación. Al *statu quo* definido de esta forma se le añade la parte que corresponde a cada región de los recursos adicionales aportados por el Estado, obteniendo así lo que denominaré la *financiación básica* del nuevo sistema en 2009.<sup>16</sup> A esta última cantidad se le suman, finalmente, las participaciones regionales en los nuevos Fondos de Convergencia para llegar a la financiación total que percibirá cada territorio con el nuevo sistema. Los cálculos relevantes, incluyendo la homogeneización de la recaudación de los tributos cedidos tradicionales necesaria para calcular la financiación efectiva, se recogen en el cuadro 15.

**Cuadro 15**  
**FINANCIACIÓN DE 2009 A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS, NUEVO SISTEMA**  
**(MILLONES DE EUROS)**

	Statu quo: financ. normativa 2009 con sistema 2001	+	=	+	=	+	=
		Aportación adicional del Estado 2009	Financ. básica normativa	Ajuste homog. cedidos trad.	Financ. básica efectiva	Fondos de conver- gencia**	Financ. efectiva total aq comp. homog.
<i>Cataluña</i>	13.300	952	14.252	303	14.554	904	15.458
<i>Galicia</i>	5.553	189	5.742	68	5.810	249	6.059
<i>Andalucía</i>	14.049	789	14.838	208	15.046	339	15.385
<i>Asturias</i>	2.194	51	2.246	20	2.266	94	2.360
<i>Cantabria</i>	1.260	54	1.315	29	1.344	17	1.361
<i>La Rioja</i>	665	44	709	17	726	0	726
<i>Murcia</i>	2.339	215	2.554	80	2.634	111	2.746
<i>Valencia</i>	8.005	718	8.723	59	8.782	611	9.393
<i>Aragón</i>	2.725	142	2.867	39	2.96	36	2.942
<i>C.-La Mancha</i>	3.700	256	3.957	47	4.003	86	4.090
<i>Canarias*</i>	3.550	307	3.857	48	3.905	130	4.036
<i>Extremadura</i>	2.271	54	2.325	12	2.338	106	2.444
<i>Baleares</i>	1.693	175	1.869	61	1.930	134	2.064
<i>Madrid</i>	11.456	889	12.346	401	12.747	736	13.483
<i>Cast. y León</i>	5.224	163	5.387	102	5.489	217	5.706
<b>Total</b>	<b>77.986</b>	<b>5.000</b>	<b>82.986</b>	<b>1.494</b>	<b>84.480</b>	<b>3.773</b>	<b>88.253</b>

*Notas:* (\*) Incluye REF Canarias. (\*\*) Fondos de Cooperación y Competitividad, suponiendo que el segundo se distribuye en base a la financiación por caja.

*Fuentes:* *statu quo* y ajuste por homogeneización, Cuadro 14. Aportación adicional del Estado: Cuadro 3. Fondos de Convergencia: Cuadro 6 (para Fondo de Competitividad) y Cuadro A5.11 en el Anexo 5 para el Fondo de Cooperación repartido con criterio de caja.

### *El reparto del Fondo de Competitividad*

La nueva ley de financiación establece un procedimiento peculiar para el reparto del Fondo de Competitividad en 2009. Con carácter excepcional, el reparto se realizará utilizando un indicador de financiación calculado con un criterio de caja. En particular, el valor definitivo de los recursos del sistema sujetos a liquidación se substituye en 2009 por el importe de las “entregas a cuenta, pagos realizados y anticipos satisfechos a cuenta de los mismos” (disposición transitoria primera, punto 7).

Aunque la redacción del precepto no es demasiado clara (como tampoco lo es su lógica), entiendo que los pagos realizados se refieren a las liquidaciones correspondientes a 2007 de los recursos sujetos a liquidación y, de acuerdo con los apartados 2 y 5 de la citada disposición transitoria, a la garantía sanitaria de 2007, la dotación complementaria para sanidad e insularidad correspondiente a 2009 y las transferencias del ISM del mismo año así como a la compensación por la supresión del impuesto sobre patrimonio y los an-

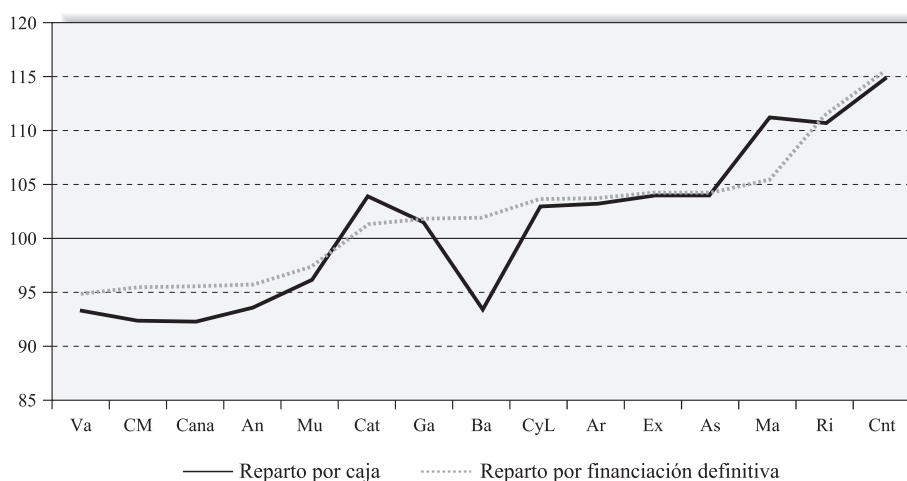
ticipos a cuenta de los nuevos recursos del sistema que el Gobierno ha autorizado a finales del año citado tras aprobar el nuevo acuerdo en Comisión Mixta.

El cuadro 16 compara la distribución estimada del Fondo de Competitividad con este criterio (que es el utilizado en el cuadro 15) con la que se derivaría de la aplicación del criterio general de reparto que fija la Ley, en el que se parte de la financiación básica de cada región en vez de su financiación por caja (véase la sección 3.4). Las diferencias son muy significativas, especialmente en los casos de Andalucía, Castilla la Mancha y Madrid, que serían elegible para el Fondo con un criterio pero no con el otro, y en el de Valencia y las comunidades insulares, que se verían muy perjudicadas con un reparto por caja.

**Cuadro 16**  
**DISTRIBUCIÓN ESTIMADA DEL FONDO DE COMPETITIVIDAD EN 2009**  
**CON DOS CRITERIOS ALTERNATIVOS DE REPARTO**

	Por financiación definitiva	Por financiación de caja	Caja - definitiva
<i>Cataluña</i>	448	904	455
<i>Andalucía</i>	304	0	-304
<i>Murcia</i>	79	57	-22
<i>Valencia</i>	745	611	-134
<i>C.-La Mancha</i>	119	0	-119
<i>Canarias</i>	268	130	-137
<i>Baleares</i>	311	134	-177
<i>Madrid</i>	0	736	736
<b>Total</b>	<b>2.275</b>	<b>2.573</b>	<b>298</b>

*Nota:* Con el primer criterio, los objetivos del Fondo se cumplirían sin agotar su dotación. En este caso, sobrarían 298 millones, lo que hace que la suma de los términos de la última columna no sea nula.



**Figura 5. Financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas en 2009 con dos procedimientos alternativos de reparto del Fondo de Competitividad**



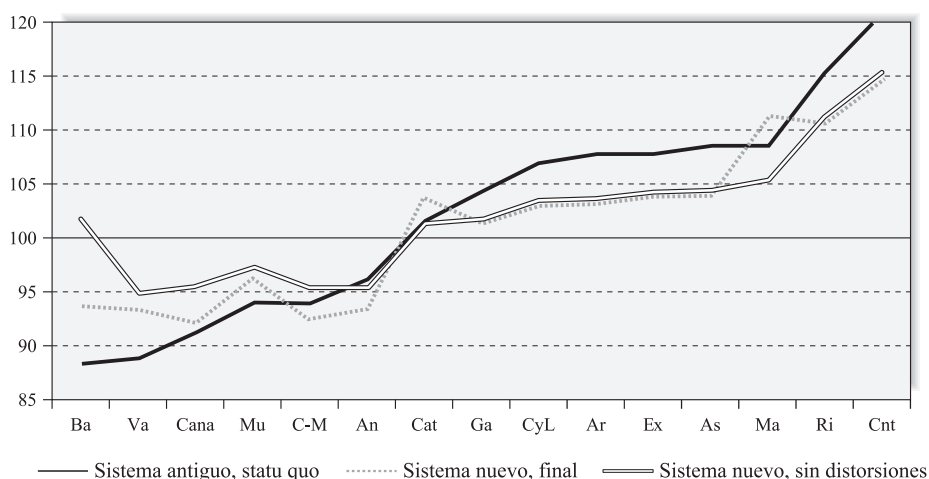
La figura 5 muestra los índices de financiación efectiva a competencias homogéneas que se obtendrían en cada caso. Aunque el procedimiento excepcional sólo se aplicará en 2009 y no tendrá por tanto efectos permanentes, su utilización no parece muy aconsejable. Si lo que se pretende con el Fondo de Competitividad es corregir las disfunciones que pueda generar el resto del sistema, no tiene demasiado sentido aplicar las correcciones pertinentes a una distribución provisional de los recursos que no se parece demasiado a su distribución definitiva. Examinando la figura, vemos que el procedimiento perjudica notablemente a algunas de las regiones peor financiadas (Balears, Canarias, Andalucía, Castilla la Mancha y Valencia), beneficia enormemente a la comunidad de Madrid a pesar de que ésta ya se sitúa claramente por encima de la media e incluso del tope fijado para el índice de capacidad fiscal, y se traduce en un aumento del 26,4% (de 5,69 a 7,20) en la dispersión de la financiación por habitante ajustado en relación a lo que supondría la aplicación del procedimiento general previsto en la ley.

#### *¿Mejora el nuevo modelo el reparto del año base?*

Utilizando los resultados de los apartados anteriores, la figura 6 compara la financiación efectiva por habitante ajustado en 2009 bajo el sistema anterior con la resultante de la aplicación del nuevo modelo. La figura muestra que el reparto de los nuevos fondos que el Estado ha inyectado ha contribuido, en términos generales, a mejorar la equidad del sistema. En la mayor parte de los casos, las regiones que se situaban inicialmente por debajo del promedio ganan terreno, mientras que las que estaban por encima del mismo retroceden en términos relativos, de forma que ambos grupos terminan acercándose a la media. Las excepciones son Madrid y Cataluña en la mitad superior de la distribución y Castilla la Mancha y Andalucía en la inferior. El resultado neto de todo esto es que el nuevo Acuerdo reduce en aproximadamente una cuarta parte la dispersión de la financiación por unidad de necesidad que habríamos observado de haberse mantenido el modelo anterior en 2009. La desviación estándar de este indicador pasa de 9,50 a 7,20.

Las principales objeciones que se pueden plantear al reparto de los recursos adicionales que se introducen con el nuevo Acuerdo son dos. La primera tiene que ver con los cuatro casos ya citados (Madrid, Cataluña, Andalucía y Castilla la Mancha) en los que el cambio de sistema sirve para alejar a ciertas regiones de la media, en vez de para acercarlas a ella. La segunda es que la reforma no reduce las disparidades preexistentes de financiación por unidad de necesidad tanto como habría sido posible con los muy considerables recursos que el Estado ha inyectado en el sistema. Una posible forma de medir la *ineficiencia* en el reparto de estos recursos consiste en comparar la asignación inicial de la financiación bajo el nuevo sistema con la que habríamos observado si los 8.773 millones de euros adicionales que el Estado aporta al sistema en 2009 se hubiesen repartido entre las regiones peor financiadas bajo el modelo anterior con el fin de elevar el suelo de financiación por unidad de necesidad todo lo posible. Con esta hipotética regla de reparto, habría sido posible elevar el suelo del sistema desde 1.602 hasta 2.013 euros por habitante ajustado, lo que habría dejado a todas las regiones con la misma financiación por unidad de necesidad con las únicas ex-

cepciones de la Rioja y Cantabria y habría reducido la dispersión del índice de financiación por habitante ajustado hasta 2,38 – un índice de desigualdad que sería sólo un tercio del resultante de la aplicación de la nueva Ley.



**Figura 6. Financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas en 2009.**  
Sistema antiguo vs. sistema nuevo con y sin distorsiones

#### 4.4. De 2007 a 2009: resumen y valoración

El cuadro 17 resume los principales resultados del análisis. En él se muestran los índices de financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado en 2007 y 2009. Para este último año se ofrecen datos tanto para el nuevo sistema como para su antecesor. Dentro de cada sistema, finalmente, se distingue entre los resultados finales del mismo y los que se habrían obtenido sin ciertas "distorsiones." En el caso del sistema anterior, estas distorsiones son las derivadas de los errores de previsión en los PGE de 2009 y de las medidas de estímulo fiscal analizadas en la sección 4.2. En caso del nuevo sistema, la "distorsión" es el reparto en 2009 del Fondo de Competitividad con un criterio de caja distinto del previsto con carácter general en la Ley. La última fila del cuadro muestra el indicador de dispersión de la financiación por habitante ajustado que he venido utilizando (la desviación estándar del índice).

Para valorar todos estos números partiré de dos ideas que ciertamente entran dentro de lo opinable. La primera es que la igualdad en financiación por habitante ajustado es deseable porque es la forma de garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. Si damos por bueno el cálculo de necesidades de gasto implícito en la variable de población ajustada que introduce el nuevo sistema (que en mi opinión es bastante razonable), lo más equitativo sería una distribución de la financiación que correspondería a una línea hori-

zontal a la altura de 100 en la figura 7. En consecuencia, cualquier cosa que “aplane” la distribución y acerque a las regiones a la media es, en principio, deseable. La segunda es que los saltos bruscos a la baja en financiación relativa son peligrosos, especialmente si dejan a la comunidad afectada por debajo de la media y más aún si se pueden percibir como arbitrarios, porque cualquier Gobierno regional en esta situación estaría expuesto a fuertes tentaciones de exigir una inmediata renegociación del reciente Acuerdo.

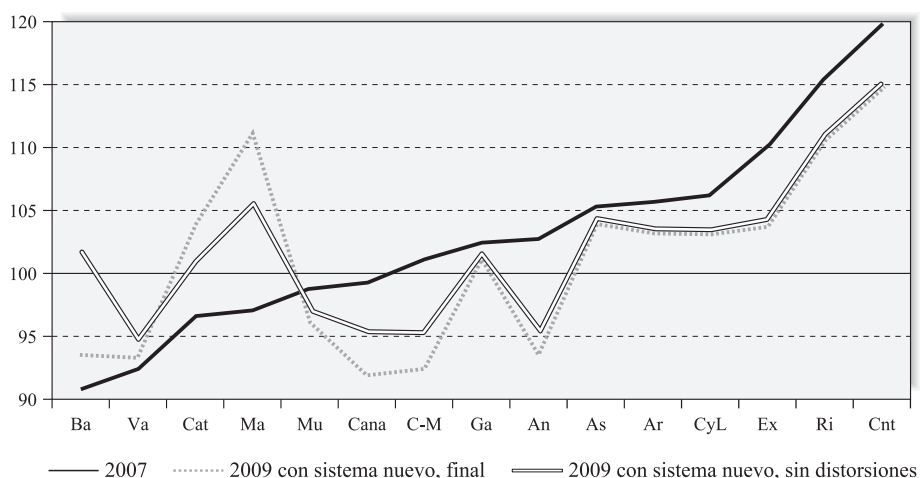
**Cuadro 17**  
**FINANCIACIÓN EFECTIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS**  
**POR HABITANTE AJUSTADO**

	[1]	2009 sistema anterior		2009 nuevo sistema	
	2007	[2]	[3]	[4]	[5]
		sin distorsiones	final	sin distorsiones	final
<i>Cantabria</i>	120,0	123,5	120,8	115,3	114,9
<i>La Rioja</i>	115,3	117,9	115,4	111,0	110,7
<i>Extremadura</i>	110,3	118,7	107,8	104,2	103,9
<i>Cast. y León</i>	106,2	111,2	106,8	103,4	103,1
<i>Aragón</i>	105,6	108,0	107,7	103,6	103,3
<i>Asturias</i>	105,3	111,5	108,4	104,4	104,0
<i>Andalucía</i>	102,7	100,8	96,2	95,6	93,4
<i>Galicia</i>	102,5	110,3	104,4	101,7	101,4
<i>C.-La Mancha</i>	101,1	98,8	94,0	95,4	92,4
<i>Canarias</i>	99,3	98,0	91,1	95,5	92,0
<i>Murcia</i>	98,8	95,6	94,0	97,2	96,1
<i>Madrid</i>	96,9	98,1	108,6	105,5	111,2
<i>Cataluña</i>	96,7	96,4	101,4	101,1	103,8
<i>Valencia</i>	92,4	87,6	88,9	94,9	93,3
<i>Baleares</i>	91,0	80,8	88,3	101,9	93,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Desv. est.</b>	<b>7,67</b>	<b>11,54</b>	<b>9,50</b>	<b>5,69</b>	<b>7,20</b>

En términos del primero de los criterios que acabo de fijar hay que comenzar diciendo que el nuevo sistema constituye, en términos generales, una mejora sobre su antecesor. La dispersión de la financiación por habitante ajustado estimada para 2009 con el nuevo sistema (7,20) es significativamente menor que la que habríamos observado en el mismo año con el modelo anterior (9,50) y se sitúa incluso por debajo del nivel correspondiente a 2007 (7,67). Así pues, el reparto de los recursos adicionales que el Estado ha inyectado en el sistema no sólo neutraliza el aumento de la desigualdad que se habría producido con el modelo anterior, sino que incluso consigue dejarnos con una distribución algo más igualitaria de la que teníamos en 2007.

La positiva evolución del índice de dispersión esconde, sin embargo, algunas cosas preocupantes. Examinando la figura 7 podemos apreciar el cambio esperado en la posición relativa de cada comunidad entre 2007 y 2009 teniendo en cuenta los efectos del cambio de sistema y los derivados de la evolución de las distintas economías regionales. En la cola superior de la distribución los cambios observados van en la dirección correcta y tienden a

aplanar la línea de financiación por unidad de necesidad. En el resto de la distribución, sin embargo, hay un poco de todo. Si mis previsiones se cumplen, algunas de las regiones peor financiadas en 2007 experimentarían mejoras significativas, pero no todas ellas lo harán. Así, Baleares y Valencia se mantendrían por debajo de 95, mientras que Madrid y Cataluña se situarían claramente por encima de 100. El caso de Madrid es, además, realmente llamativo pues ganaría 14,3 puntos y pasaría a situarse entre las regiones mejor financiadas cuando en 2007 estaba la cuarta por la cola. También resulta problemática la evolución de Canarias, Castilla la Mancha y Andalucía, que perderían entre 7,3 y 9,3 puntos y caerían hasta los últimos puestos del *ranking* de financiación por habitante ajustado.



**Figura 7. Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas.  
2007 vs. 2009 con nuevo sistema, reparto final y sin distorsiones**

Con tales previsiones, resulta difícil evitar la sensación de que podríamos estar desvistiendo un santo para vestir otro. Según mis proyecciones, Cataluña mejoraría muy significativamente, cumpliéndose así uno de los objetivos centrales de la reforma desde el punto de vista del Gobierno, pero las reglas que hacen esto posible implicarían en el caso de Madrid una ganancia seguramente excesiva que esta comunidad nunca ha reclamado y no conseguirían acercar a Valencia y a Baleares a la media. Para financiar las mejoras de Madrid y Cataluña, alguien tiene que perder posiciones. Con toda probabilidad, una parte del sacrificio vendría de regiones muy bien financiadas hasta el momento (Cantabria, Rioja, Extremadura, Castilla y León y Aragón) que seguirían estando claramente por encima de la media, pero el resto saldría de Andalucía, Canarias y Castilla la Mancha, que estaban antes en torno a la media y caerían ahora por debajo de 94. Un último agravante es que una parte importante de las pérdidas que sufrirían estas regiones son fruto, como hemos visto, de ciertos "accidentes técnicos" que acentúan considerablemente el desplome del Fondo de Suficiencia en 2009 y de la decisión arbitraria de no aplicar el criterio general de reparto del Fondo de Competitividad en 2009.

Las proyecciones que acabo de resumir resultan preocupantes no sólo en términos de equidad sino también desde la perspectiva de la viabilidad del nuevo modelo. Si, como parece probable, los gobiernos regionales se enfrentaron a la negociación del reciente Acuerdo tomando como referencia la situación de 2007, los resultados del sistema en 2009 a los que apuntan mis previsiones dejarían a algunos de ellos en una situación muy distinta de la esperada y sujetos a fuertes presiones para rechazar el reciente Acuerdo—presiones que se verían acentuadas por el descenso generalizado de los ingresos autonómicos causado por la crisis actual.

## 5. Conclusión

El Gobierno central y las comunidades autónomas de régimen común han pactado recientemente una reforma del sistema de financiación regional que introduce novedades importantes en la estructura y filosofía del mismo. En el presente trabajo se describe el funcionamiento del nuevo modelo y se ofrece una estimación tentativa de sus resultados financieros en su año base efectivo de 2009 así como una valoración crítica de su diseño y de sus implicaciones para la distribución de recursos entre territorios.

La nueva ley introduce mejoras significativas en algunos aspectos importantes del modelo de financiación regional. En primer lugar, la reforma se traduce en una asignación más equitativa de recursos que reduce de forma apreciable la dispersión de la financiación por unidad de necesidad observada con el sistema anterior. En segundo lugar, la creación del Fondo de Garantía permite a las comunidades compartir una parte importante de sus riesgos, asegurándose así parcialmente contra la posible evolución adversa de las variables que determinan su financiación y sus necesidades de gasto. En consecuencia, el peligro de que la brecha inicial entre ambas variables vaya aumentando con el tiempo (como ha sucedido en algunos casos con el sistema anterior) será menor en el futuro.

A pesar de que éstas son mejoras importantes, el balance global de la reforma no es positivo. El nuevo sistema no resuelve satisfactoriamente los problemas que obligaron a la reforma de su antecesor, es bastante más complejo y opaco que éste, introduce un mecanismo de nivelación parcial de dudoso encaje constitucional y opta por un reparto inicial incierto que podría ser difícilmente aceptable *ex-post* para algunas regiones, lo que daría lugar a tensiones significativas desde el mismo momento de su puesta en marcha. Por todo ello, hay que concluir que se ha desaprovechado una excelente oportunidad para dejar bien encauzado un problema que llevamos arrastrando desde la puesta en marcha del estado autonómico.

## Notas

1. Existe también una versión del presente artículo en documento de trabajo (de la Fuente, 2009) en la que se ofrece un tratamiento de ciertas cuestiones más detallado que el que ha sido posible incluir aquí por razones de espacio.
2. En alguna medida, la discusión presupone que el lector está familiarizado con el funcionamiento del anterior sistema de financiación regional. En caso contrario, véanse entre otros Monasterio (2002), López Laborda (2006) y de la Fuente y Gundín (2007 y 2008).

3. En el caso de las participaciones regionales en los tributos que recauda la Agencia Tributaria estatal (AT), la propia AT calcula de oficio el rendimiento del tramo autonómico que se habría obtenido si la comunidad no hubiese hecho uso de sus competencias para alterar la escala referencia que fija el Estado.  
Para los tributos que son gestionados directamente por las autonomías, la solución elegida es mucho menos satisfactoria. Hasta el momento, se ha optado por actualizar la recaudación real de cada impuesto en el momento de su cesión en proporción al crecimiento de los ingresos tributarios agregados del Estado (por IVA, IRPF e IIEE), lo que presenta problemas obvios dado que supone actualizar la recaudación de ciertos tributos tomando como referencia los ingresos de otras figuras en un territorio diferente.  
Este criterio se modifica parcialmente en el nuevo Acuerdo. De cara al futuro, la recaudación normativa por las tasas afectas a los servicios traspasados, las tasas sobre el juego y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones se calcularán actualizando con el *ITEn* los valores correspondientes a 2009 para cada comunidad autónoma. En el caso del ITP y AJD, se utilizará un índice específico para cada región que recoge la evolución de los rendimientos de los tramos autonómicos del IRPF, IVA e Impuestos Especiales.
4. Las ecuaciones [1] y [2] pueden dar una imagen un tanto engañosa de los flujos monetarios que se producen entre las comunidades autónomas y la Hacienda central. En particular, las comunidades *no* transfieren realmente al Gobierno central el 75% de sus ingresos tributarios teóricos para recibir después de éste su participación íntegra en el Fondo de Garantía, sino que se produce un único flujo por el importe de la diferencia entre ambas partidas que podría ir en una dirección o en otra.
5. Véase la sección 5 del Anexo de de la Fuente y Gundín (2009) para un análisis del patrón medio de gasto autonómico tras excluir las principales partidas que se financian con recursos condicionados.
6. El art. 9 de la Ley dice: "La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado del Bienestar."
7. Véase la sección 2 del Apéndice 2.1 en de la Fuente y Gundín (2009).
8. En Canarias no se aplican buena parte de los tributos indirectos estatales (el IVA y algunos impuestos especiales). En contrapartida, existen figuras tributarias propias de las islas que gravan las mismas bases a tipos más reducidos y cuyos rendimientos se reparten entre la administración autonómica y las corporaciones locales de las islas. A efectos del sistema de financiación, los rendimientos de estos tributos no se deducen de las necesidades de gasto para calcular el Fondo de Suficiencia. De hecho, hasta el momento, los recursos REF se mantenían completamente al margen del sistema ordinario de financiación. Esto ha cambiado con la nueva Ley, pero sólo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad.
9. La redacción del texto parece indicar que, a efectos de la revisión del índice de financiación, la dotación de los Fondos de Convergencia se añadirá al numerador, pero no al denominador del mismo.
10. Una posible excepción es el Impuesto de Sucesiones, cuya cesión no ha sido en mi opinión una buena idea debido a la elevada movilidad potencial de su base imponible. La corrección de este problema, sin embargo, exigiría medidas específicas (posiblemente a través de la regulación de los puntos de conexión del tributo, tal como se apunta en el art. 28.1 de la Ley) y no un mecanismo que penalice de forma indiscriminada la utilización a la baja de la capacidad normativa autonómica en materia tributaria.
11. Los detalles de la revisión del cálculo de la capacidad normativa se recogen en la sección 1 del Anexo 3 para el caso de 2007. La recaudación normativa en 2009 de los tributos relevantes (excepto el ITP y AJD) se obtiene actualizando estas cifras con el *GITEn 09/07*.
12. El importe que aparece como REF en el presente cuadro y en otros se obtiene sumando la recaudación del impuesto de combustibles y los recursos del REF (Arbitrios, IGIC e impuesto de matriculación) que corresponden a la Comunidad Autónoma y restando del resultado la compensación de Canarias al Estado por la pérdida de recaudación experimentada por éste como resultado de la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas coincidiendo con la creación del IGIC.
13. Así se suelen denominar de forma conjunta los primeros tributos y tasas cedidos íntegramente a los gobiernos regionales, que son gestionados directamente por estos mismos. Se trata de las tasas afectas a los servicios traspasados, los tributos sobre el juego y los impuestos sobre patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

14. Los detalles de estas correcciones se discuten en la sección 2.3 del Anexo 1 (pp. 11 y 16-7). Sobre el uso que las comunidades autónomas han hecho de sus competencias normativas en materia tributaria, véase MEH (varios años).
15. Para un análisis detallado del impacto de estos factores, véase la sección 4.2 de de la Fuente (2009).
16. Puesto que se refieren al año 2009, los cálculos que se presentan en este apartado se han realizado considerando únicamente la parte de la aportación adicional del Estado que se incorpora al sistema en 2009. El impacto del tramo a incorporar en 2010 se analiza en el Anexo 5.

## Referencias

- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2001), Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. (B.O.E. núm. 313 de 31/12/2001).  
<http://www.meh.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/Paginas/NormativaResultados.aspx?normativa=:Financiación%20Territorial:Autonómica>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009a), Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).  
<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009b), Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).  
<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20374.pdf>
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, 2009), “Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas”, Madrid, 15 de julio.  
<http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20de%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>
- de la Fuente, A. (2009), “El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009”, Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC), Barcelona.  
<http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/820.10.html>
- de la Fuente, A. (2010), “El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009. Anexos.” Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC), Barcelona.  
<http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/819.10.html>
- de la Fuente, A y M. Gundín (2007), “El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: datos homogéneos para el año base del acuerdo actual y sus primeros años de aplicación”, *Presupuesto y Gasto Público*, 48: 9-35.
- de la Fuente, A y M. Gundín (2008), “El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma”, *Investigaciones Regionales* 13: 213-62.
- de la Fuente, A. y M. Gundín (2009), “Sobre el reparto de la financiación sanitaria”, *Investigaciones Económicas* XXXIII(3): 473-527.

Grupo de trabajo para el análisis del gasto sanitario (GTS, 2005), Informe del Grupo de Trabajo para el análisis del gasto sanitario, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010a), Cifras de población. En Base de datos electrónica INEbase: Demografía y población. Madrid.

[http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cifraspob.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm)

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010b), Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase: Economía: Cuentas Económicas. Madrid.

[http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cuentas.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm)

López Laborda. J. (2006), "Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas", *Mediterráneo Económico* 10: 197-219.

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2006a), "Datos año base."

<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009a), "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2007", Madrid.

<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009b), Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 2010, Madrid.

<http://www.sgpg.pap.meh.es/NR/rdonlyres/71585171-B609-454A-9A95-9A7D84AED9E1/23239/LIBROAMARILLOv4.pdf>

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, varios años), Libro electrónico de tributación autonómica, Madrid.

<http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/libro%20electronico%20tributacion.aspx>

Monasterio. C. (2002), "El laberinto de la financiación autonómica", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 163(4): 157-87.

## Abstract

The central and regional governments of Spain have recently reached an agreement to reform the regional financing system. This paper describes the structure of the new system and provides preliminary estimates of its initial financial results. It also provides a critical analysis of its design and of its implications for the distribution of public resources across regions

*Keywords:* regional financing, Spain.

*JEL classification:* H71, H77